BEST-SELLER DO NEW YORK TIMES

STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT

COMO AS DEMOCRACIAS MORREM

"Um livro perspicaz e muito bem fundamentado sobre como a democracia está sendo enfraquecida em

de se tornar presidente."[14] E, apenas um dia depois de Hitler se tornar chanceler, um conservador destacado que o ajudara admitiu: "Acabei de cometer a maior estupidez da minha vida; aliei-me ao maior demagogo da história mundial."[15]

NEM TODAS AS DEMOCRACIAS caíram nessa armadilha. Algumas delas – incluindo Bélgica, Grã-Bretanha, Costa Rica e Finlândia – enfrentaram a ameaça de demagogos, mas conseguiram mantê-los fora do poder. Como elas fizeram? É tentador pensar que essa sobrevivência esteja enraizada na sensatez coletiva dos eleitores. Talvez belgas e costa-riquenhos fossem simplesmente mais democráticos que alemães e italianos. Afinal, nós gostamos de acreditar que o destino de um governo esteja nas mãos de seus cidadãos. Se o povo abraça valores democráticos, a democracia estará salva. Se o povo está aberto a apelos autoritários, então, mais cedo ou mais tarde, a democracia vai ter problemas.

Essa visão está errada. Ela espera demais da democracia – que "o povo" possa dar forma, como lhe aprouver, ao tipo de governo que possui. É difícil encontrar qualquer evidência de apoio majoritário ao autoritarismo na Alemanha e na Itália nos anos 1920. Antes de os nazistas e os fascistas tomarem o poder, menos de 2% da população eram membros de partidos, e nenhum partido alcançara nada sequer próximo de uma maioria de votos em eleições livres e justas. Ao contrário, maiorias eleitorais sólidas se opuseram a Hitler e a Mussolini – antes de os dois homens alcançarem o poder com o apoio de insiders do mundo político cegos para o perigo de suas próprias ambições.

Hugo Chávez foi eleito por uma maioria de eleitores, mas há pouca evidência de que a Venezuela estivesse à procura de um ditador. Na época, o apoio público à democracia era maior na Venezuela do que no Chile – um país que era, e permanece, estavelmente democrático. Segundo a pesquisa de 1998 da Latinobarómetro,[16] 60% dos venezuelanos concordavam com a afirmação "a democracia é sempre a melhor forma de governo", ao passo que só 25% concordavam que, "sob certas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático". Em contraste, só 53% dos chilenos entrevistados concordavam que "a democracia é sempre a melhor forma de governo".

Demagogos potenciais existem em todas as democracias, e, ocasionalmente, um ou mais de um deles faz vibrar a sensibilidade pública. Em algumas democracias, porém, líderes políticos prestam atenção aos sinais e tomam medidas para garantir que os autoritários fiquem à margem, longe dos centros de poder. Ao serem confrontados com extremistas e demagogos, eles fazem um esforço orquestrado para isolá-los e derrotá-los. Embora as respostas populares aos apelos extremistas sejam importantes, mais importante é saber se as elites políticas, e sobretudo os partidos, servem como filtros. Resumindo, os partidos políticos são os guardiões da democracia.

SE OS AUTORITÁRIOS devem ser mantidos fora, primeiro eles têm que ser identificados. Não existe, infelizmente, nenhum sistema de alarme prévio totalmente seguro. Muitos autoritários podem ser reconhecidos com facilidade antes de chegarem ao poder. Eles têm um histórico claro: Hitler estivera na liderança de um golpe de Estado fracassado; Chávez liderara uma insurreição militar frustrada; os camisas-negras de Mussolini se envolveram em violência paramilitar; e, na Argentina em meados do século XX, Juan Perón ajudou a liderar um golpe bem-sucedido dois anos e meio antes de concorrer à Presidência.

Contudo, nem sempre os políticos revelam toda a plenitude do seu autoritarismo antes de chegar ao poder. Alguns aderem a normas democráticas no começo de suas carreiras, só para depois abandoná-las. Pensemos no primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán. Orbán e seu partido Fidesz começaram como democratas liberais no final dos anos 1980; e em seu primeiro mandato como primeiro-ministro, entre 1998 e 2002, Orbán governou democraticamente. Sua guinada autoritária depois de retornar ao poder em 2010 foi uma genuína surpresa.

Assim, como identificar autoritarismo em políticos que não têm um histórico obviamente antidemocrático? Aqui, nós nos voltaremos para o

eminente cientista político Juan Linz. Nascido em Weimar, na Alemanha, e criado em meio à guerra civil na Espanha, Linz conheceu bem até demais os perigos de perder a democracia. Como professor em Yale, ele dedicou grande parte de sua carreira a tentar entender como e por que as democracias morrem. Muitas das conclusões de Linz podem ser encontradas num livro pequeno, mas seminal, intitulado *The Breakdown of Democratic Regimes*. Publicado em 1978, o livro salienta o papel dos políticos, mostrando que seu comportamento pode reforçar a democracia ou colocá-la em risco. Ele também propôs, mas nunca desenvolveu plenamente, uma "prova dos nove"[17] para identificar políticos antidemocráticos.

Baseados no trabalho de Linz, desenvolvemos um conjunto de quatro sinais de alerta que podem nos ajudar a reconhecer um autoritário.[18] Nós devemos nos preocupar quando políticos: 1) rejeitam, em palavras ou ações, as regras democráticas do jogo; 2) negam a legitimidade de oponentes; 3) toleram e encorajam a violência; e 4) dão indicações de disposição para restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia. A Tabela 1, a seguir, mostra como avaliar políticos nos termos desses quatro fatores.

Um político que se enquadre mesmo em apenas um desses critérios é motivo de preocupação. Que tipo de candidato tende a dar positivo no teste do autoritarismo? Com grande frequência, os outsiders populistas. Populistas são políticos antiestablishment – figuras que, afirmando representar a "voz do povo", entram em guerra contra o que descrevem como uma elite corrupta e conspiradora. Populistas tendem a negar a legitimidade dos partidos estabelecidos, atacando-os como antidemocráticos e mesmo antipatrióticos. Eles dizem aos eleitores que o sistema não é uma democracia de verdade, mas algo que foi sequestrado, corrompido ou fraudulentamente manipulado pela elite. E prometem sepultar essa elite e devolver o poder "ao povo". Esse discurso deve ser levado a sério. Quando populistas ganham eleições, é frequente investirem contra as instituições democráticas. Na América Latina, por exemplo, todos os quinze presidentes eleitos na Bolívia, no Equador, no Peru e na Venezuela entre 1990 e 2012 eram outsiders populistas: Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Evo Morales, Lucio Gutiérrez e Rafael Correa. Todos os cinco acabaram enfraquecendo as instituições democráticas.[19]

TABELA 1. Os quatro principais indicadores de comportamento autoritário

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)	Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la?
	Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos?
	Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo?
	Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos	Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente?
	Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante?
	Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política?
	Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?
3. Tolerância ou encorajamento à violência	Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita?
	Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes?
	Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica?
	Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?

4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia	Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas? Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia? Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?

É mais fácil falar do que manter políticos autoritários fora do poder. Democracias, afinal, não devem banir partidos ou proibir candidatos de concorrer em eleições – e nós não advogamos medidas desse tipo. A responsabilidade de separar o joio do trigo está, antes, nas mãos dos partidos e dos líderes partidários: os guardiões da democracia.

A guarda bem-sucedida dos portões da democracia exige que partidos estabelecidos isolem e derrotem forças extremistas, um comportamento que a cientista política Nancy Bermeo chama de "capacidade de se distanciar".[20] Partidos pró-democráticos podem se distanciar de várias maneiras. Primeiro, eles podem manter autoritários em potencial fora das chapas eleitorais em época de eleição. Isso exige que os partidos resistam à tentação de nomear esses extremistas para cargos de escalão superior, mesmo quando eles tenham potencial de captar votos.

Segundo, os partidos podem erradicar extremistas nas bases de suas fileiras. Tomemos o exemplo do Partido Moderado sueco (na época, chamado Liga Eleitoral Geral) durante o perigoso período entreguerras. O grupo de juventude da Liga (uma organização de ativistas em idade de votar), chamado Organização da Juventude Nacionalista Sueca, radicalizou-se cada vez mais a partir do começo dos anos 1930, criticando a democracia parlamentar, apoiando Hitler abertamente e até mesmo criando grupos de assalto.[21] A Liga respondeu em 1933, expulsando a organização. A perda de 25 mil membros pode ter custado votos ao partido nas eleições municipais de 1934, mas a estratégia de distanciamento reduziu a influência das forças antidemocráticas no maior partido de centro-direita da Suécia.[22]

Terceiro, partidos pró-democráticos podem evitar toda e qualquer aliança com partidos e candidatos antidemocráticos. Como vimos na Itália e na Alemanha, partidos pró-democráticos ficam às vezes tentados a se aliar com extremistas do seu flanco ideológico para ganhar votos ou, em sistemas parlamentares, formar governos. Essas alianças, porém, podem ter consequências devastadoras no longo prazo. Como escreveu Linz, a morte de muitas democracias pode ser remontada ao fato de um partido ter "maior afinidade por extremistas do seu lado do espectro político do que por partidos [de correntes predominantes] próximos do outro lado".[23]

Quarto, partidos pró-democráticos podem atuar para isolar sistematicamente extremistas, em vez de legitimá-los. Isso exige que os políticos evitem atos – como os comícios conjuntos dos conservadores alemães com Hitler no começo dos anos 1930 ou o discurso de Caldera simpatizando com Chávez – que ajudem a "normalizar" ou propiciar respeitabilidade pública a figuras autoritárias.

Por fim, sempre que extremistas emergem como sérios competidores eleitorais, os partidos predominantes devem forjar uma frente única para derrotá-los. Para citar Linz, eles devem estar dispostos a "juntar-se com oponentes ideologicamente distantes, mas comprometidos com a ordem política democrática".[24] Em circunstâncias normais, isso é quase inimaginável. Pensem no senador Edward Kennedy e outros liberais do Partido Democrata fazendo campanha com Ronald Reagan, ou o Partido Trabalhista britânico e seus aliados sindicais apoiando Margaret Thatcher. Cada simpatizante do partido ficaria furioso com essa aparente traição de seus princípios. Contudo, em tempos extraordinários, a liderança partidária corajosa significa pôr a democracia e o país à frente e explicar claramente aos eleitores o que está em jogo. Quando um partido ou um político dá resultado positivo em nossa prova dos nove como uma ameaça eleitoral séria, não há muitas alternativas. Frentes democráticas unidas podem impedir que extremistas conquistem o poder, o que pode significar salvar a democracia.

EMBORA OS FRACASSOS sejam mais memoráveis, algumas democracias europeias foram guardiãs bem-sucedidas no entreguerras. Lições surpreendentemente importantes podem ser tiradas de pequenos países. Pensem na Bélgica e na Finlândia. Nos anos de crise política e econômica da Europa nas décadas de 1920 e 1930, ambos os países experimentaram um sinal de advertência precoce de decadência democrática – a ascensão de extremistas antissistema. Porém, à diferença da Itália e da Alemanha, foram salvos por suas elites políticas, que defenderam as instituições democráticas (pelo menos até a invasão nazista vários anos mais tarde).

Durante as eleições belgas de 1936, quando o contágio do fascismo estava se espalhando da Itália e da Alemanha para toda a Europa, os eleitores produziram um resultado estridente. Dois partidos autoritários de extrema direita – o Partido Rex e o Vlaams Nationaal Verbond (VNV), o partido nacionalista flamengo – obtiveram grandes resultados na apuração, capturando quase 20% dos votos populares e desafiando o predomínio histórico dos três partidos estabelecidos: o Partido Católico, de centro-direita, os socialistas e o Partido Liberal. As diatribes do líder do Partido Rex, Léon Degrelle, um jornalista católico que se tornaria colaborador nazista, foram especialmente fortes. Degrelle, um crítico virulento da democracia parlamentar, tinha rompido com a ala direita do Partido Católico e começou a atacar seus líderes como corruptos. Ele foi estimulado e recebeu apoio financeiro tanto de Hitler quanto de Mussolini.

A eleição de 1936 abalou os partidos centristas, que sofreram perdas que afetaram o conjunto de suas organizações. Conscientes dos movimentos antidemocráticos nas vizinhas Itália e Alemanha e temendo pela própria sobrevivência, eles fizeram frente à temerosa tarefa de decidir como responder. O Partido Católico, em particular, enfrentou um difícil dilema: colaborar com seus adversários de longa data, os socialistas e os liberais, ou forjar uma aliança de direita que incluía os rexistas, partido com o qual eles compartilhavam certas afinidades ideológicas, mas que rejeitava os valores da política democrática.

Ao contrário dos políticos convencionais, que bateram em retirada na Itália e na Alemanha, a liderança católica declarou que qualquer cooperação com os rexistas seria incompatível com a permanência da filiação ao partido e, em seguida, desenvolveu uma estratégia de duas vertentes para combater o movimento. Internamente, os líderes do Partido Católico fortaleceram a disciplina, fazendo a triagem dos candidatos com simpatias rexistas e expulsando aqueles que expressavam opiniões extremistas. Além disso, a liderança do partido assumiu uma posição forte contra a cooperação com a extrema direita.[25] Externamente, o Partido Católico disputou com o Rex na raia do próprio Rex, ao adotar novas táticas de propaganda e campanha voltadas para os jovens católicos que antes faziam parte da base rexista. Em dezembro de 1935, eles criaram a Frente da Juventude Católica e começaram a opor a Degrelle seus antigos aliados.[26]

O choque final entre o Rex e o Partido Católico, no qual o Rex foi efetivamente afastado (até a ocupação nazista), teve como centro a formação de um novo governo depois das eleições de 1936. O Partido Católico apoiou o primeiro-ministro católico em exercício, Paul van Zeeland.[27] Depois que Van Zeeland reconquistou a posição, havia duas opções principais para formar o governo: a primeira era uma aliança com os rivais socialistas, na linha da "Frente Popular" na França, o que Van Zeeland e outros líderes católicos inicialmente esperaram poder evitar. A segunda era uma aliança de direita de forças antissocialistas que incluiria o Rex e o VNV. Não era uma escolha fácil; a segunda opção era apoiada pela facção tradicionalista, que buscava desequilibrar o frágil gabinete de Zeeland reunindo as bases católicas, organizando uma "Marcha sobre Bruxelas" e forçando uma eleição suplementar na qual o líder Degrelle concorreria contra Van Zeeland.[28] Esses planos foram frustrados em 1937, quando Degrelle perdeu a eleição suplementar, em grande parte porque os parlamentares do Partido Católico tinham tomado uma posição: eles se recusaram a apoiar o plano nacionalista e, em vez disso, se uniram aos liberais e socialistas pelas costas de Van Zeeland. Essa foi a ação mais importante do Partido Católico como guardião da democracia.

A posição do Partido Católico à direita também foi viabilizada pelo rei Leopoldo III e pelo Partido Socialista. A eleição de 1936 tinha deixado o Partido Socialista com a maior bancada do Legislativo, o que lhe dava a prer-

> Há uma coisa mais poderosa do que a Constituição ... É a vontade do povo. Ora, o que é uma Constituição? É produto do povo, o povo é a primeira fonte de poder e o povo pode abolir a Constituição se quiser.[20]

A mensagem de Wallace, que misturava racismo com apelos populistas e o sentimento de vitimização e ódio econômico da classe trabalhadora branca, o ajudou a fazer incursões na base operária tradicional do Partido Democrata.[21] As pesquisas mostravam que, grosso modo, 40% dos norte-americanos aprovavam Wallace em sua candidatura de terceiro partido em 1968; em 1972, ele chocou o establishment ao surgir como um concorrente sério nas primárias do Partido Democrata.[22] Quando a campanha de Wallace foi atropelada por uma tentativa de assassinato em maio de 1972,[23] ele estava à frente de George McGovern nas primárias por mais de 1 milhão de votos.

Em resumo, os norte-americanos têm há muito uma veia autoritária. Não era incomum figuras como Coughlin, Long, McCarthy e Wallace ganharem apoio de uma minoria considerável – de 30% ou mesmo 40% – do país. Costumamos dizer a nós mesmos que a cultura política nacional norte-americana de algum modo nos imuniza contra esses apelos, mas isso exige que leiamos a história com óculos cor-de-rosa. A verdadeira proteção contra autoritários em potencial não foi o firme comprometimento da população com a democracia, mas, antes, os guardiões da democracia – os nossos partidos.

Em 8 de junho de 1920, quando a presidência de Woodrow Wilson estava no fim, os delegados republicanos se reuniram para escolher sua indicação no Chicago Coliseum, cheio de bandeiras mas malventilado, onde o calor abrasador chegava a mais de 38 graus. Depois de nove votações ao longo de quatro dias, a convenção continuava indecisa. Na noite de sexta-feira, na suíte 404 do 13º andar do Blackstone Hotel, o presidente do Comitê Nacional Republicano, Will Hays, e George Harvey, o poderoso editor do semanário *Harvey's Weekly*, recebiam um grupo de senadores e líderes partidários dos Estados Unidos que se alternavam para conversas de bastidores na "sala enfumaçada" original.[24] A Velha Guarda, como os jornalistas os chamavam, se servia drinques, fumava charutos e negociava até tarde da noite sobre como romper o impasse e arranjar o candidato de que os 493 delegados precisavam para a indicação.

O competidor que liderava no plenário da convenção era o major-general Leonard Wood, um velho aliado de Theodore Roosevelt, que provocara entusiasmo popular nas primárias e dominava as votações no começo da semana, com 287 delegados. Depois dele vinham o governador de Illinois, Frank Lowden, o senador da Califórnia, Hiram Johnson, e o senador de Ohio, Warren G. Harding, num distante quarto lugar, com apenas 65½ delegados. No plenário da convenção, os repórteres escreveram: "Ninguém está falando de Harding ... [Ele não é] sequer considerado entre os azarões mais promissores."[25] Contudo, como os repórteres ouviam rumores sobre as discussões que aconteciam no Blackstone, os mais motivados entre eles conseguiram abrir caminho até o 13º andar do hotel e se reunir silenciosamente nos corredores do lado de fora da suíte 404, para observar brevemente enquanto os senadores mais importantes – incluindo Henry Cabot Lodge, de Massachusetts, McCormick, de Illinois, Phipps, do Colorado, Calder, de Nova York, o ex-senador Crane, de Massachusetts, e outros – iam e vinham.

No interior da suíte 404, as desvantagens de cada candidato eram cuidadosamente examinadas e debatidas (Knox era velho demais; Lodge não gostava de Coolidge). À uma da manhã, sete membros da Velha Guarda permaneciam no aposento e procederam à votação, cada um deles se levantando na sua vez de dar seu voto. Chamado às 2h11 da manhã por George Harvey, um atônito Harding foi informado de que havia sido escolhido. A notícia se espalhou. Na noite seguinte, na cabine de votação e para grande alívio dos suarentos delegados, Warren G. Harding conquistou esmagadores 692½ delegados da convenção, em meio a saudações entusiásticas. Embora só tenha recebido 4% da votação inicial, ele agora era o candidato presidencial indicado em 1920 pelo Partido Republicano.

Ninguém gosta de bastidores enfumaçados hoje em dia – e por boas razões. Eles não eram muito democráticos. Os candidatos eram escolhidos por um pequeno grupo de figuras influentes que não prestava contas nem às bases do partido nem aos cidadãos comuns. E salas fumacentas nem sempre produziram bons presidentes – o mandato de Harding, afinal, foi marcado por escândalos. No entanto, a seleção de candidatos em bastidores enfumaçados tinha uma virtude que hoje costuma ser esquecida: prestava-se a uma função guardiã, mantendo figuras comprovadamente impróprias fora da votação e longe do cargo. Com toda certeza, a razão para isso não era o espírito elevado dos líderes partidários. Antes, os "chefes", como seus oponentes os chamavam, estavam mais interessados em escolher candidatos capazes de vencer. Era, antes de tudo, a sua aversão a riscos que os levava a evitar extremistas.

As instituições guardiãs remontam à fundação da república norte-americana. A Constituição de 1787 criou o primeiro sistema presidencial do mundo. O presidencialismo propõe desafios distintos para a guarda bem-sucedida dos portões. Em democracias parlamentares, o primeiro-ministro é membro do Parlamento e selecionado pelos principais partidos do Parlamento mesmo, o que praticamente assegura que ele ou ela seja aceitável para os insiders da política.[26] O próprio processo de formação do governo serve como um filtro. Presidentes, em contraste, não são membros do Congresso e tampouco são eleitos pelo Congresso. Pelo menos em teoria, eles são eleitos pelo povo, qualquer um pode concorrer à Presidência e – se obtiver apoio bastante – vencer.

Nossos fundadores estavam profundamente preocupados com a salvaguarda da democracia. Ao projetarem a Constituição e o sistema eleitoral, eles se debateram com um dilema que, em muitos aspectos, nos acompanha até hoje. Por um lado, eles não procuravam um monarca, mas um presidente eleito – alguém que se alinhasse às suas ideias de um governo popular republicano, refletindo a vontade do povo. Por outro, não confiavam plenamente na capacidade do povo de avaliar a aptidão de candidatos para o cargo. Alexander Hamilton se preocupava com a possibilidade de que uma presidência eleita pelo voto popular pudesse ser

muito facilmente capturada por aqueles que jogassem com o medo e a ignorância para ganhar as eleições e, depois, governar como tiranos.[27] "A história nos ensinará", escreveu Hamilton em *O federalista*, que, "entre os homens que subverteram a liberdade de repúblicas, a maioria começou carreira cortejando obsequiosamente o povo; começaram demagogos e terminaram tiranos." Para Hamilton e seus colegas, eleições exigiam algum tipo de dispositivo integrado de triagem.[28]

O dispositivo que os fundadores propuseram foi o Colégio Eleitoral. O artigo II da Constituição criou um sistema de eleição indireta que refletia o pensamento de Hamilton no artigo 68 de *O federalista*.

> A eleição imediata deve ser feita pelos homens mais capazes de analisar as qualidades propícias ao cargo e agir sob circunstâncias favoráveis à deliberação e à combinação judiciosa de razões e estímulos que sejam adequados para governá-los.[29]

O Colégio Eleitoral, formado em cada estado por homens proeminentes da região, seria, assim, responsável por escolher o presidente. Sob esse arranjo, raciocinou Hamilton, "o cargo de presidente raramente caberá a homens que não sejam dotados em grau eminente das qualificações necessárias". Homens com talento para "intrigas baixas e as pequenas artes de popularidade" seriam removidos por filtragem. O Colégio Eleitoral tornou-se assim o guardião original de nossa democracia.

Esse sistema, contudo, revelou-se de vida curta, devido a duas insuficiências do projeto original dos fundadores. Primeiro, a Constituição silencia sobre a questão de como devem ser selecionados os candidatos presidenciais. O Colégio Eleitoral entra em operação *depois* que o povo vota, não desempenhando nenhum papel no que diz respeito a quem busca a Presidência. Segundo, a Constituição jamais menciona partidos políticos. Embora Thomas Jefferson e James Madison tenham mais tarde aberto as trilhas do nosso sistema de dois partidos, os fundadores não contemplaram seriamente a sua existência.

48

A ascensão de partidos no começo dos anos 1800 mudou a maneira como nosso sistema eleitoral funcionava. Em vez de eleger notáveis locais como delegados para o Colégio Eleitoral, como os fundadores haviam imaginado, cada estado começou e eleger seguidores partidários. Os eleitores se tornaram agentes partidários, o que significa que o Colégio Eleitoral cedeu a autoridade de guardião aos partidos. E os partidos a mantiveram desde então.

Os partidos se tornaram, então, os administradores da democracia norte-americana. Uma vez que selecionam os candidatos presidenciais, os partidos têm a capacidade – e, nós acrescentaríamos, a responsabilidade – de manter figuras perigosas longe da Casa Branca. Eles precisam, portanto, encontrar um equilíbrio satisfatório entre dois papéis: um papel democrático, em que escolhem o candidato que melhor representa os eleitores do partido, e o que o cientista político James Ceaser chama de um papel de "filtragem",[30] no qual removem aqueles que representam uma ameaça para a democracia ou de algum outro modo sejam inadequados para assumir o cargo.

Esses imperativos duais – escolher um candidato popular e obstar demagogos – podem, às vezes, entrar em conflito. E se o povo escolher um demagogo? Esta é a tensão recorrente no núcleo do processo de indicação presidencial, desde a época dos fundadores até hoje. Em si mesmo, o excesso de confiança em guardiões é antidemocrático – pode criar um mundo de chefes partidários que ignoram as bases e não logram representar o povo. Porém, um excesso de confiança na "vontade popular" também pode ser perigoso, pois arrisca levar à eleição de um demagogo que ameace a própria democracia. Não há escapatória dessa tensão. Há sempre compromissos.

Durante a maior parte da história dos Estados Unidos, os partidos políticos priorizaram a guarda dos portões em detrimento da abertura. Sempre havia algum tipo de sala enfumaçada. No começo do século XIX, os candidatos presidenciais eram escolhidos por grupos de congressistas em

Washington, num sistema conhecido como Convenção Congressional. O sistema foi logo criticado por ser fechado demais, de modo que, a partir dos anos 1830, os candidatos passaram a ser indicados em convenções partidárias nacionais compostas por delegados de cada estado. Os delegados não eram eleitos pelo voto popular; eram escolhidos por comitês partidários estaduais e locais e não eram obrigados a apoiar candidatos específicos. De modo geral, eles seguiam as instruções dos líderes partidários estaduais que os enviavam para as convenções.[31] Dessa forma, o sistema favorecia os insiders, ou os candidatos apoiados pelos líderes partidários que controlavam os delegados. Candidatos sem apoio entre os membros da rede partidária de políticos estaduais e locais não tinham nenhuma chance de sucesso.

O sistema de convenções também foi criticado por ser fechado e antidemocrático, e não faltaram esforços para reformá-lo. Eleições primárias foram introduzidas durante a era progressista: a primeira teve lugar em Wisconsin em 1901, e, em 1916, primárias foram realizadas em duas dezenas de estados. Contudo, isso trouxe poucas mudanças – em parte porque muitos estados não as empregaram, mas sobretudo porque não se exigia que os delegados eleitos apoiassem o candidato que vencera a primária.[32] Eles permaneciam "desobrigados", livres para negociar no plenário da convenção. Os líderes partidários – com seu controle sobre empregos públicos, prerrogativas e outros benefícios – estavam bem posicionados para agenciar essas negociações, de modo que assumiram o papel de guardiões da Presidência.[33] Como não tinham força vinculante sobre as indicações para a corrida presidencial, as primárias representavam pouco mais que concursos de beleza. O poder real permanecia nas mãos de insiders dos partidos, ou de "homens da organização", como os contemporâneos os chamavam. Para candidatos em potencial, assegurar o apoio dos homens da organização era o único caminho viável para a indicação.

O velho sistema de convenções salienta os compromissos inerentes à guarda bem-sucedida dos portões. Por um lado, não era muito democrático. Os homens da organização não eram propriamente representativos da sociedade norte-americana. Com efeito, eles seriam a própria definição de

uma rede de "velhos amigos". A maioria dos membros da base partidária, sobretudo os pobres e sem conexões políticas, as mulheres e as minorias, não era representada nas salas enfumaçadas e, assim, era excluída do processo de indicação para a corrida presidencial.

Por outro lado, o sistema de convenções era um guardião eficiente, pois filtrava de maneira sistemática candidatos perigosos. Os insiders partidários proviam o que os cientistas políticos chamam de "revisão por pares".[34] Prefeitos, senadores e representantes parlamentares conheciam os candidatos pessoalmente. Tinham trabalhado com eles, sob diversas circunstâncias, ao longo de anos, estando, por isso, bem posicionados para avaliar seu caráter, discernimento e capacidade de operar sob pressão.[35] As conversas de bastidores em salas enfumaçadas serviam como um mecanismo de triagem, ajudando a manter de fora o tipo de demagogos e extremistas que descarrilaram a democracia em outras partes do mundo. A guarda dos portões pelo partido era tão eficiente que outsiders simplesmente não podiam ganhar. Em consequência, a maioria deles nem mesmo tentava.

Pensemos em Henry Ford, o fundador da Ford Motor Company. Um dos homens mais ricos do mundo no século XX, Ford era uma versão moderna do tipo de demagogo extremista contra o qual Hamilton advertira. Usando o seu semanário *Dearborn Independent* como um megafone, ele vociferava contra banqueiros, judeus e bolcheviques, publicando artigos que afirmavam que os interesses bancários judaicos estavam conspirando contra os Estados Unidos. Suas opiniões atraíram elogios de racistas em todo o mundo.[36] Ele foi mencionado com admiração por Adolf Hitler em *Minha luta* e descrito pelo futuro líder nazista Himmler como "um dos nossos combatentes mais valorosos, importantes e engenhosos".[37] Em 1938, o governo nazista o condecorou com a Ordem de Mérito da Águia Alemã.

Contudo, Ford também era uma figura amplamente admirada, até amada, nos Estados Unidos, sobretudo no Meio-Oeste.[38] Um "menino pobre de fazenda que soube prosperar",[39] o homem de negócios sem papas na língua era reverenciado por muitos norte-americanos do campo como um herói popular, lado a lado com presidentes como Washington e Lincoln.

A impetuosidade agitada de Ford o levou enfim para a política. Ele começou fazendo oposição à Primeira Guerra Mundial, enviando à Europa uma "missão de paz" amadorística, mas que chamou muita atenção. Frequentou a política depois da guerra, quase conquistando uma cadeira no Senado em 1918 e, depois, flertando com a possibilidade de concorrer à Presidência (pelo Partido Democrata, em 1924). A ideia logo gerou entusiasmo, especialmente nas partes rurais do país. Clubes "Ford para Presidente" surgiram em 1923, e a imprensa começou a falar em uma "Ford Mania".[40]

Naquele verão, a popular revista *Collier's* deu início a uma pesquisa nacional semanal com seus leitores, que sugeriram que a celebridade de Ford, sua reputação para os negócios e a atenção incessante da mídia poderiam se traduzir numa candidatura presidencial popular. Os resultados saíam toda semana e eram acompanhados por manchetes cada vez mais reverentes: "Caos na política com o crescimento dos votos em Ford" e "Ford lidera na dura disputa presidencial".[41] Ao final da votação de dois meses com a participação de mais de 250 mil leitores, Henry Ford deixou a competição, superando todos os doze competidores, inclusive o presidente Warren Harding e o futuro presidente Herbert Hoover. Com esses resultados, o editor da *Collier's* concluiu: "Henry Ford passou a ser *a* questão da política americana."[42]

Porém, se Ford nutria ambições presidenciais sérias, nasceu um século antes da hora. O que importava muito mais do que a opinião pública, então, era a opinião dos líderes partidários, e os líderes partidários o rejeitaram categoricamente. Uma semana depois de publicar os resultados da pesquisa entre seus leitores, numa série de artigos, um deles intitulado "Os políticos escolhem o presidente", a *Collier's* reportou os resultados de sua pesquisa entre os insiders mais significativos – um grupo de 116 líderes de ambos os partidos, inclusive todos os membros do Comitê Nacional tanto do Partido Republicano quanto do Democrata, quatorze governadores de peso e senadores e deputados de ambos os partidos. Entre essas eminências pardas, Ford ficava para trás, num distante quinto lugar. O editor da *Collier's* observou naquele outono:

> Quando perguntam aos caciques do [Partido] Democrata: "E quanto a Ford?", todos eles dão de ombros. Quase sem uma única exceção, os homens que constituem o que em geral é conhecido como a "organização" se opõem a Ford em todos os estados. *Em todos os estados, exceto naqueles onde há primárias presidenciais, esses homens praticamente escolhem a dedo os delegados para as convenções nacionais* ... Ninguém nega a importância do sentimento pró-Ford entre as massas populares – democratas e republicanas. Todo líder democrata sabe que seu estado está repleto desse sentimento – e ele tem medo disso. Entretanto, ele pensa que, por causa da máquina de seleção de delegados, é baixa a probabilidade de que Ford tenha bom desempenho.[43]

A despeito do entusiasmo popular por sua candidatura, Ford foi efetivamente impedido de disputar. O senador James Couzens chamou a ideia da candidatura dele de absurda. "Como pode um homem de mais de sessenta anos, que ... não tem nenhuma preparação, nenhuma experiência, aspirar a tal cargo?", perguntou ele. "Isso é um grande absurdo."[44]

Portanto, não é de surpreender que, ao ser entrevistado pela *Collier's* no final daquele longo verão, as ambições presidenciais de Ford fossem moderadas:

> Não sou capaz de me imaginar aceitando hoje qualquer indicação. É claro, não posso dizer ... o que vou fazer amanhã. Pode acontecer uma guerra ou alguma crise do tipo, uma situação em que legalismo, constitucionalismo e tudo o mais não figurem, e a nação queira uma pessoa capaz de fazer coisas e de fazê-las rápido.[45]

O que Ford estava dizendo, para todos os efeitos, é que só ia considerar a possibilidade de concorrer se o sistema de guardiões que estava bloqueando seu caminho fosse de algum modo removido. Então, na realidade, ele nunca teve uma chance.

Huey Long não viveu o bastante para experimentar as águas presidenciais, mas, apesar de suas extraordinárias habilidades, popularidade e ambição políticas, há boas razões para se pensar que também teria sido

barrado pelos guardiões do partido. Ao ser eleito para o Senado em 1932, sua postura de desrespeito às normas rapidamente o isolou de seus pares.[46] Sem apoio entre os líderes do Partido Democrata, Long não teria tido nenhuma chance de derrotar Roosevelt na convenção de 1936, a menos que preparasse uma campanha presidencial independente, o que teria sido extraordinariamente difícil. As pesquisas sugerem que a candidatura de Long podia dividir a votação no Partido Democrata e jogar a corrida de 1936 no colo do Partido Republicano, mas que o próprio Long tinha poucas chances de vencer.[47]

Os guardiões do partido ajudaram a limitar George Wallace às margens da política. O governador segregacionista participou de algumas poucas rodadas nas primárias do Partido Democrata em 1964, com desempenho surpreendentemente bom. Concorrendo contra direitos civis e com o slogan "Defenda a América", Wallace chocou as autoridades no assunto ao ganhar quase um terço dos votos em Wisconsin e Indiana e impressionantes 43% em Maryland.[48] Contudo, as primárias tinham pouca importância em 1964, e Wallace logo renunciou em face da inevitável candidatura de Lyndon Johnson. Ao longo dos quatro anos seguintes, contudo, Wallace fez campanha pelo país em antecipação à corrida presidencial de 1968. Sua combinação de populismo com nacionalismo branco ganhou forte apoio entre alguns eleitores brancos da classe trabalhadora. Em 1968, cerca de 40% dos norte-americanos o aprovavam.[49] Em outras palavras, Wallace tinha um apelo semelhante ao de Trump, e gozava de níveis similares de apoio público.

Contudo, Wallace operava num mundo político diferente. Sabendo que o establishment do Partido Democrata jamais apoiaria a sua candidatura, ele concorreu como candidato do Partido da Independência Americana, o que foi sua ruína.[50] Seu desempenho – 13,5% dos votos – foi robusto para um candidato de terceiro partido, mas o deixou longe da Casa Branca.

Agora podemos compreender plenamente o salto imaginativo de Philip Roth em *Complô contra a América*. O fenômeno Lindbergh não chegava a ser uma invenção da imaginação de Roth. Lindbergh, um defensor da "pureza racial"[51] que excursionou pela Alemanha nazista em 1936 e foi

condecorado com uma medalha de honra por Hermann Göring, surgiu como um dos isolacionistas mais proeminentes dos Estados Unidos em 1939 e 1940, falando nacionalmente em nome do comitê America First. Gozava de extraordinária popularidade. Seus discursos atraíam grandes multidões,[52] e, em 1939, segundo o editor Paul Palmer, da *Reader's Digest*, suas falas no rádio geravam mais correspondência do que as de qualquer outra pessoa no país. Como formula um historiador: "A sabedoria popular entendera que Lindbergh finalmente concorreria a um cargo público",[53] e, em 1939, o senador William Borah, de Idaho, sugeriu que Lindbergh daria um bom candidato presidencial.[54] Porém, aqui é onde nós retornamos à realidade. A convenção de 1940 do Partido Republicano não foi nem sequer remotamente parecida com a convenção ficcional descrita em *Complô contra a América*. Não apenas Lindbergh não apareceu na convenção, como seu nome não foi nem mesmo aventado. A guarda dos portões funcionou.

Na conclusão de sua história da política da direita radical nos Estados Unidos, *The Politics of Unreason*, Seymour Martin Lipset e Earl Raab descrevem os partidos norte-americanos como o "principal bastião prático" contra extremistas. Eles estavam certos. Mas Lipset e Raab publicaram seu livro em 1970, no momento em que os partidos iniciavam a mais dramática reforma dos seus sistemas de indicação em bem mais de um século. Tudo estava prestes a mudar, com consequências que iriam muito além do que qualquer um poderia ter imaginado.

O PONTO CRÍTICO SE DEU em 1968. Foi um ano dilacerante para os norte-americanos. O presidente Lyndon Johnson promovera uma intensificação da guerra no Vietnã, que estava saindo de controle – 16.592 norte-americanos morreram no Vietnã só em 1968, mais do que em qualquer ano anterior. As famílias americanas se sentavam em suas salas de estar a cada anoitecer para assistir aos noticiários, agredidas por cenas cada vez mais explícitas de combate. Em abril de 1968, um assassino atirou em Martin Luther King Jr. Então, em junho, horas depois de sua vitória nas primárias presidenciais

da Califórnia, a campanha de Robert Kennedy foi abruptamente interrompida pela arma de um segundo assassino. Os gritos de desespero no salão de baile do Ambassador Hotel em Los Angeles naquela noite foram sintetizados pelas palavras do romancista John Updike: era como se "Deus talvez tivesse retirado Sua bênção da América".[55]

Nesse ínterim, os democratas se dividiram cada vez mais entre apoiadores da política externa de Johnson e os que haviam adotado a posição antiguerra de Robert Kennedy. A divisão se desenvolveu de maneira particularmente disruptiva na Convenção do Partido Democrata em Chicago. Com Kennedy tragicamente morto, a organização tradicional do partido tratou de substituí-lo. Os insiders do partido, que dominavam o plenário da convenção, favoreciam o vice-presidente Hubert Humphrey, mas Humphrey era profundamente impopular entre os delegados antiguerra, por conta de sua associação com as políticas do presidente Johnson no Vietnã. Além disso, ele não tinha concorrido numa única primária sequer. Sua campanha, como disse um dos analistas, se limitou a "líderes partidários, chefes de sindicatos e outros insiders".[56] Todavia, com o apoio da militância do partido, inclusive da máquina do poderoso prefeito de Chicago, Richard Daley, ele ganhou a nomeação na primeira votação.

Humphrey não foi propriamente o primeiro candidato a conquistar uma indicação sem competir em primárias. Entretanto, seria o último. Os acontecimentos que se desdobraram em Chicago – exibidos em telas de TV em todo o país – feriram de morte o sistema de seleção presidencial por insiders do partido. Mesmo antes do início da convenção, o golpe esmagador do assassinato de Robert Kennedy, a escalada do conflito no Vietnã e a energia dos manifestantes antiguerra no Grand Park de Chicago solaparam qualquer fé pública remanescente no velho sistema. Em 28 de agosto, os manifestantes marcharam para a convenção: policiais de capacetes azuis atacaram manifestantes e espectadores, e homens, mulheres e crianças ensanguentados buscaram refúgio em hotéis próximos. A assim chamada Batalha da Avenida Michigan transbordou para o próprio salão da convenção. O senador Abraham Ribicoff, de Connecticut, em seu discurso de indicação do candidato antiguerra George McGovern,

Sempre há incerteza sobre como um político sem histórico vai se comportar no cargo, mas, como foi observado antes, líderes antidemocráticos são muitas vezes inidentificáveis antes de chegarem ao poder. Mesmo antes de sua posse, contudo, Trump deu resultado positivo nos quatro parâmetros de nosso teste para autocratas.

O primeiro sinal é um compromisso débil com as regras do jogo democrático. Trump caiu nesse parâmetro quando questionou a legitimidade do processo eleitoral e deixou no ar a sugestão sem precedentes de que poderia não aceitar os resultados da eleição de 2016. Os níveis de fraude eleitoral nos Estados Unidos são muito baixos,[19] e, como as eleições são administradas por governos estaduais e locais, é efetivamente impossível coordenar fraudes eleitorais em âmbito nacional. Porém, ao longo de toda a campanha de 2016, Trump insistiu que milhões de imigrantes ilegais e de pessoas mortas nos cadastros eleitorais seriam mobilizados para votar em Clinton.[20] Durante meses, seu site de campanha declarou: "Me ajudem a impedir que a desonesta da Hillary fraude essa eleição!"[21] Em agosto, Trump disse a Sean Hannity: "É melhor nós termos cuidado, porque essa eleição vai ser fraudada ... Espero que os republicanos estejam vigiando de perto, ou eles vão nos tirar a eleição."[22] Em outubro, ele postou no Twitter: "É claro que há fraude em larga escala no cadastramento antes e no dia da eleição!"[23] No último debate presidencial, Trump se recusou a dizer se aceitaria ou não o resultado da eleição se fosse derrotado.

Segundo o historiador Douglas Brinkley, nenhum candidato presidencial de peso havia lançado esse tipo de dúvida sobre o sistema democrático desde 1860. Só durante o período imediatamente anterior à Guerra Civil foi que vimos políticos de expressão "deslegitimando o governo federal" dessa maneira. Como formula Brinkley: "Essa motivação é secessionista, revolucionária. É de alguém que definitivamente está tentando virar a mesa."[24] E as palavras de Trump importavam – muito. Uma pesquisa da Politico/Morning Consult realizada em meados de outubro revelou que 41% dos norte-americanos e 73% dos republicanos acreditavam que a eleição pudesse ser roubada de Trump.[25] Em outras palavras, três em cada

quatro republicanos já não tinham mais certeza de que estavam vivendo sob um sistema democrático de eleições livres.

A segunda categoria em nossa prova dos nove é a negação da legitimidade dos oponentes. Políticos autoritários descrevem seus rivais como criminosos, subversivos, impatrióticos ou como uma ameaça à segurança nacional ou ao modo de vida existente. Trump também está em consonância com este critério. Em primeiro lugar, ele tinha sido um "*birther*",[26] questionando a legitimidade da Presidência de Barack Obama ao sugerir que ele tinha nascido no Quênia e era muçulmano, o que para muitos de seus apoiadores equivale a ser "não americano", contrário aos princípios ou instituições do país. Durante a campanha de 2016, Trump negou a legitimidade de Hillary Clinton como rival, estigmatizando-a como "criminosa" e declarando repetidas vezes que ela "tinha que ir para a cadeia".[27] Em comícios de campanha, ele aplaudia apoiadores que cantavam "Cadeia nela!".

O terceiro critério é tolerância ou encorajamento à violência. A violência sectária é com grande frequência um elemento precursor de colapsos democráticos. Exemplos proeminentes incluem os camisas-negras na Itália, os camisas-marrons na Alemanha e o surgimento de guerrilhas de esquerda no Uruguai. No último século, nenhum candidato presidencial democrata ou republicano jamais endossou a violência (George Wallace fez isso, mas era candidato de um terceiro partido). Trump rompeu com esse modelo. Durante a campanha, ele não apenas tolerava manifestações de violência entre seus apoiadores, mas por vezes parecia regalar-se com elas. Numa ruptura radical com as normas de civilidade, Trump abraçou apoiadores que agrediram fisicamente pessoas que protestavam contra eles. Ele se ofereceu para pagar os custos de defesa de um eleitor que atacou pelas costas com um soco e ameaçou de morte um manifestante num comício em Fayetteville, Carolina do Norte.[28] Em outras ocasiões, ele respondeu a manifestantes que protestavam em seus comícios incitando a violência de seus apoiadores. Eis a seguir alguns exemplos, compilados pela *Vox*:[29]

> Se você vir alguém se preparando pra jogar um tomate, enfia a porrada, tá certo? Sério. Enfia a porrada, só isso. Eu prometo que pago a conta dos advogados. Prometo. (1º de fevereiro de 2016, Iowa)

> Eu adoro os velhos tempos. Sabe o que eles faziam com essa gente quando eles entravam num lugar como este aqui? Eles saíam carregados numa maca, pessoal. É verdade ... Eu queria dar um soco na cara dele, posso garantir. (22 de fevereiro de 2016, Nevada)

> Nos bons tempos, o pessoal o arrancaria daquela cadeira sem pestanejar. Hoje, todo mundo é politicamente correto. Nosso país está indo pro inferno sendo politicamente correto. (26 de fevereiro de 2016, Oklahoma)

> Vai embora daqui. Cai fora. Fora! Isso é incrível. Divertido demais. Eu adoro. A gente não está se divertindo? Estados Unidos, Estados Unidos, Estados Unidos! Certo, botem esse cara pra fora. Tentem não machucá-lo. Se machucarem, eu banco a defesa no tribunal. Não se preocupem com isso ... A gente tinha quatro caras, eles pularam em cima dele, aí ficaram batendo, socando. No dia seguinte, detonaram a gente na imprensa – dizendo que somos uns brutos. Dá um tempo. Vocês sabem como é que é, né? A gente não quer mais ser politicamente correto. Tá certo, gente? (4 de março de 2016, Michigan)

> Nós tínhamos um pessoal, uns caras durões, bem como temos aqui agora. E eles começaram a reagir, a bater de volta. Foi bonito de ver. Quer dizer, eles começaram a reagir. Nos velhos tempos, isso não acontecia, porque eles os tratavam muito, muito mal. E, tendo protestado uma vez, sabe como é, não ia ser fácil eles protestarem de novo. Mas hoje, eles entram e levantam a mão e mostram o dedo médio pra todo mundo, e se safam sem o menor problema, porque viramos gente fraca. (9 de março de 2016, Carolina do Norte)

Em agosto de 2016, Trump deu um apoio velado à violência contra Hillary Clinton, dizendo a seus eleitores num comício em Wilmington, Carolina do Norte, que um indicado por Clinton para a Suprema Corte poderia resultar na abolição do direito de portar armas. E continuou: "Se ela chegar a escolher seus juízes, não há nada que vocês possam fazer, pessoal ... Embora a Segunda Emenda, gente... talvez haja, não sei."[30]

O último aviso é uma tendência a restringir liberdades civis de rivais e críticos. Uma coisa que distingue autocratas de líderes democráticos contemporâneos é sua intolerância à crítica e a disposição de usar seu poder para punir aqueles que – na oposição, na mídia ou na sociedade civil – venham a criticá-los. Donald Trump exibiu essa propensão em 2016. Ele disse que planejava fazer arranjos para que um promotor especial investigasse Hillary Clinton após a eleição e declarou que ela devia ser presa.[31] Trump também ameaçou reiteradamente punir a mídia hostil. Num comício em Fort Worth, Texas, por exemplo, ele atacou o proprietário do *Washington Post*, Jeff Bezos, declarando: "Se eu for presidente, ah, eles vão mesmo ter problemas. Eles vão ter problemas graves."[32] Dizendo que a mídia está "entre os grupos mais desonestos de pessoas que eu jamais conheci", Trump declarou:

> Vou ampliar o escopo de nossas leis de calúnia e difamação para que, quando eles escreverem artigos propositadamente negativos, horríveis e falsos, nós possamos processá-los e ganhar muito dinheiro ... Para que quando o *New York Times* escrever matérias tendenciosas tentando mudar a opinião das pessoas, o que é uma desgraça total, ou quando o *Washington Post* ... escrever uma dessas matérias, nós possamos processá-los ...[33]

Com exceção de Richard Nixon, nenhum candidato democrata ou republicano jamais preencheu sequer um desses quatro critérios ao longo do último século. Como mostra a Tabela 2, Donald Trump cumpriu todos eles. Nenhum outro candidato presidencial decisivo na história moderna dos Estados Unidos, nem mesmo Nixon, demonstrou um compromisso público tão frágil com direitos constitucionais e normas democráticas. Trump era precisamente o tipo de figura que assombrava Hamilton e outros fundadores quando eles criaram a Presidência americana.

TABELA 2. Donald Trump e os quatro principais indicadores de comportamento autoritário

1. Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas)	Os candidatos rejeitam a Constituição ou expressam disposição de violá-la? Sugerem a necessidade de medidas antidemocráticas, como cancelar eleições, violar ou suspender a Constituição, proibir certas organizações ou restringir direitos civis ou políticos básicos? Buscam lançar mão (ou endossar o uso) de meios extraconstitucionais para mudar o governo, tais como golpes militares, insurreições violentas ou protestos de massa destinados a forçar mudanças no governo? **Tentam minar a legitimidade das eleições, recusando-se, por exemplo, a aceitar resultados eleitorais dignos de crédito?**
2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos	Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça existencial, seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? **Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política?** Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo?
3. Tolerância ou encorajamento à violência	Têm quaisquer laços com gangues armadas, forças paramilitares, milícias, guerrilhas ou outras organizações envolvidas em violência ilícita? Patrocinaram ou estimularam eles próprios ou seus partidários ataques de multidões contra oponentes? **Endossaram tacitamente a violência de seus apoiadores, recusando-se a condená-los e puni-los de maneira categórica?** **Elogiaram (ou se recusaram a condenar) outros atos significativos de violência política no passado ou em outros lugares do mundo?**
4. Propensão a restringir liberdade civis de oponentes, inclusive a mídia	**Apoiaram leis ou políticas que restrinjam liberdades civis, como expansões de leis de calúnia e difamação ou leis que restrinjam protestos e críticas ao governo ou certas organizações cívicas ou políticas?** **Ameaçaram tomar medidas legais ou outras ações punitivas contra seus críticos em partidos rivais, na sociedade civil ou na mídia?** **Elogiaram medidas repressivas tomadas por outros governos, tanto no passado quanto em outros lugares do mundo?**

Tudo isso deveria ter disparado os dispositivos de alarme. O processo de primárias tinha falhado em seu papel de guardião da democracia e permitido que um homem desqualificado para o cargo concorresse como candidato de um partido de expressão. Contudo, como poderiam os republicanos ter reagido nesse estágio? Lembrem-se das lições dos colapsos democráticos na Europa dos anos 1930 e na América do Sul nos anos 1960 e 1970: quando as instituições guardiãs fracassam, os políticos das tendências estabelecidas têm de fazer todo o possível para manter figuras perigosas longe dos centros de poder.

A ABDICAÇÃO COLETIVA – a transferência da autoridade para um líder que ameaça a democracia – costuma emanar de uma de duas fontes. A primeira é a crença equivocada de que uma figura autoritária pode ser controlada ou domesticada. A segunda é o que o sociólogo Ivan Ermakoff chama de "conluio ideológico",[34] em que a agenda autoritária se sobrepõe à dos políticos das tendências predominantes a ponto de a abdicação ser desejável ou pelo menos preferível às alternativas. Porém, quando confrontados com um autoritário em potencial, os políticos do establishment têm de rejeitá-lo de maneira categórica para defender as instituições democráticas – mesmo que isso signifique juntar forças temporariamente com rivais acerbos.[35]

4. Subvertendo a democracia

Alberto Fujimori, do Peru, não planejou ser ditador. Ele nem sequer planejou ser presidente. Um reitor de universidade de ascendência japonesa pouco conhecido, Fujimori nutria esperanças de concorrer a uma cadeira no Senado em 1990. Quando viu que nenhum partido o indicaria, criou o seu próprio e se nomeou candidato.[1] Sem dinheiro, ele se lançou na corrida presidencial a fim de atrair publicidade para sua campanha ao Senado.[2] Contudo, 1990 foi um ano de crise aguda. A economia peruana tinha entrado em colapso com a inflação e o grupo guerrilheiro maoista Sendero Luminoso, cuja violenta insurreição tinha matado dezenas de milhares de pessoas desde seu surgimento em 1980, estava se aproximando de Lima, a capital do país. Os peruanos se mostravam enojados com os partidos estabelecidos. Em protesto, muitos deles se voltaram para o joão-ninguém político cujo slogan de campanha era "Um presidente que gosta de você". Fujimori cresceu repentinamente nas pesquisas, e chocou o mundo político peruano ao terminar em segundo lugar e se qualificar para o segundo turno contra Mario Vargas Llosa, o romancista mais destacado do país. Os peruanos admiravam Vargas Llosa, que depois ganharia um Prêmio Nobel de Literatura. Praticamente todo o establishment – políticos, mídia, líderes empresariais – apoiava Vargas Llosa, mas os peruanos comuns o viam como demasiado íntimo das elites, que se mostravam surdas às suas preocupações. Fujimori, cujo discurso populista capitalizava esse ódio, sensibilizou muitas pessoas como a única opção real de mudança. Ele ganhou.

Em seu discurso de posse, Fujimori advertiu que o Peru enfrentava a "mais profunda crise de sua história republicana". A economia, disse

ele, estava "à beira do colapso", e a sociedade peruana vinha sendo "despedaçada pela violência, a corrupção, o terrorismo e o tráfico de drogas". Fujimori prometeu "tirar [o país] da situação em que se encontrava e conduzi-lo para um destino melhor". Ele estava convencido de que o país precisava de reformas econômicas drásticas e de que teria de intensificar a luta contra o terrorismo. Contudo, só tinha uma vaga ideia de como realizar essas coisas.[3]

Ele também enfrentava obstáculos assustadores. Como outsider político, Fujimori tinha poucos amigos entre os caciques tradicionais da política peruana. Partidos de oposição controlavam o Congresso e contavam com indicados seus a ocupar cadeiras na Suprema Corte. A mídia tradicional, a maior parte da qual apoiara Vargas Llosa, não confiava nele. Fujimori tinha sido inclemente em seus ataques contra a elite política, descrevendo-a como uma oligarquia corrupta que estava arruinando o país.[4] Eleito, ele descobriu que aqueles que havia atacado e derrotado durante a campanha ainda controlavam muitas das alavancas de poder.

Fujimori teve que encarar um começo turbulento. O Congresso não aprovou nenhuma lei durante seus primeiros meses no cargo e os tribunais não pareciam estar à altura da tarefa de responder à crescente ameaça terrorista.[5] Fujimori não só carecia de experiência nas complexidades da política legislativa, como tampouco tinha paciência para elas.[6] Como disse um de seus colaboradores, ele "não suportava a ideia de convidar o presidente do Senado ao palácio presidencial toda vez que quisesse que o Congresso aprovasse uma lei".[7] Preferia, como algumas vezes se gabou, governar o Peru sozinho – a partir do seu laptop.

Assim, em vez de negociar com os líderes do Congresso, Fujimori os açoitou, chamando-os de "charlatões improdutivos".[8] Ele atacou juízes não cooperativos, caracterizando-os como "lacaios" e "patifes".[9] Ainda mais perturbador, ele começou a contornar o Congresso, optando por decretos executivos.[10] Mandatários do governo começaram a se queixar de que a Constituição do Peru era "rígida" e "restritiva",[11] reforçando o medo de que o compromisso de Fujimori com as instituições democráticas fosse fraco. Em um discurso para líderes empresariais, Fujimori perguntou: "Somos

a possibilidade de tais abusos serem investigados ou censurados. Com tribunais cooptados mediante alteração de sua composição e autoridades policiais rendidas, os governos podem agir com impunidade.

Capturar os árbitros dá ao governo mais que um escudo. Também oferece uma arma poderosa, permitindo que ele imponha a lei de maneira seletiva, punindo oponentes e favorecendo aliados. As autoridades fazendárias podem ser utilizadas para assestar e atacar políticos, empresas e meios de comunicação rivais. A polícia pode reprimir duramente manifestações da oposição ao mesmo tempo que tolera atos de violência perpetrados por assassinos pró-governo. Agências de inteligência podem ser usadas para espionar críticos e descobrir material para chantagens.

Com maior frequência, a captura de árbitros se dá através da discreta demissão de servidores civis e outros funcionários ou mandatários independentes e sua substituição por sectários. Na Hungria, por exemplo, o primeiro-ministro Viktor Orbán mudou a composição de vários órgãos em teoria independentes – a Procuradoria-Geral, o Tribunal de Contas, o gabinete de Ouvidoria, o Escritório Central de Estatísticas e a Corte Constitucional –, substituindo seus membros por aliados partidários depois que voltou ao poder em 2010.[23]

Instituições não facilmente expurgáveis podem ser sequestradas de maneira sutil, por outros meios. Poucos fizeram isso melhor que o "conselheiro de inteligência" de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos. Sob a direção de Montesinos, o Serviço Nacional de Inteligência do Peru gravou em vídeo centenas de políticos, juízes, congressistas, empresários, jornalistas e editores de oposição pagando ou recebendo suborno, entrando em bordéis ou empreendendo outras atividades ilegais – e depois usou os vídeos para chantageá-los.[24] Ele também mantinha três magistrados da Suprema Corte, dois membros do Tribunal Constitucional e um número "inacreditável" de juízes e promotores públicos em sua folha de pagamento, fazendo entregas mensais em espécie em suas residências.[25] Tudo isso foi feito em segredo; à superfície, o sistema de justiça do Peru funcionava como qualquer outro. Nas sombras, porém, Montesinos ajudava Fujimori a consolidar seu poder.

Juízes incorruptíveis podem ser visados para impeachment. Quando Perón assumiu a Presidência em 1946, quatro dos cinco membros da Suprema Corte da Argentina eram oponentes conservadores, um dos quais o chamara de fascista.[26] Preocupados com o histórico da corte de derrubar leis favoráveis aos trabalhadores, os aliados de Perón no Congresso afastaram três dos magistrados, com base em acusações de conduta ilegal (e um quarto membro renunciou antes que viesse a sofrer impeachment).[27] Perón nomeou então quatro sectários,[28] e a corte nunca mais lhe fez oposição. Igualmente, quando o Tribunal Constitucional do Peru ameaçou bloquear a proposta do presidente Fujimori de um terceiro mandato em 1997, os aliados de Fujimori no Congresso afastaram três dos sete magistrados do órgão – alegando que, ao declarar que o empenho de Fujimori para contornar os limites constitucionais de mandato era "inconstitucional",[29] eles próprios haviam infringido a Constituição.

Governos incapazes de afastar juízes independentes podem contorná-los através de mudanças na composição da corte. Na Hungria, por exemplo, o governo Orbán aumentou o número total de membros da Corte Constitucional, mudou as regras de nomeação, de modo que o partido governante Fidesz pudesse indicar sozinho os novos magistrados, e encheu a corte de partidários.[30] Na Polônia, o Partido da Lei e da Justiça, governante, teve várias de suas iniciativas bloqueadas pelo Tribunal Constitucional – a mais alta autoridade do país em questões constitucionais – entre 2005 e 2007. Quando retornou ao poder, em 2015, o partido tomou medidas para evitar perdas semelhantes no futuro. Na época, havia duas vagas abertas no Tribunal Constitucional de quinze membros e três magistrados que o Parlamento, cujo mandato expirava, já aprovara mas que ainda precisavam prestar juramento. Numa manobra constitucional dúbia, o novo governo do Lei e Justiça se recusou a receber o juramento dos três magistrados e, em vez disso, impôs cinco novos juízes.[31] Com boa margem, foi então aprovada uma lei exigindo que todas as decisões obrigatórias do Tribunal Constitucional tivessem maioria de dois terços. Na prática, isso deu aos aliados do governo um poder de veto dentro do tribunal, limitando a capacidade do órgão de servir como um controle independente do poder governamental.[32]

A maneira mais extrema de capturar os árbitros é destruir completamente as cortes e tribunais e criar novos. Em 1999, o governo Chávez convocou eleições para uma Assembleia Constituinte que, violando uma decisão anterior da Suprema Corte, concedeu a si mesma o direito de dissolver todas as demais instituições do Estado, inclusive a Suprema Corte. Temendo pela própria sobrevivência, a Suprema Corte aquiesceu e decretou que a iniciativa era constitucional.[33] A presidente do órgão, Cecilia Sosa, renunciou, declarando que a corte tinha "cometido suicídio para evitar ser assassinada. Mas o resultado é o mesmo. Ela está morta".[34] Dois meses depois, a Suprema Corte foi dissolvida e substituída por um novo Tribunal Supremo de Justiça.[35] Contudo, nem isso foi capaz de garantir um Judiciário dócil, de modo que, em 2004, o governo Chávez expandiu o Tribunal Supremo para 22 membros e preencheu as novas cadeiras com lealistas "revolucionários".[36] Isso produziu o efeito desejado. Ao longo dos nove anos seguintes, nem sequer uma única decisão do Tribunal Supremo foi contra o governo.[37]

Em cada um desses casos, os árbitros do jogo democrático foram trazidos para o lado do governo, proporcionando ao governante tanto uma blindagem contra questionamentos constitucionais quanto uma arma poderosa – e "legal" – com a qual atacar seus oponentes.

UMA VEZ QUE OS ÁRBITROS estejam dominados, os autocratas eleitos podem se voltar para seus oponentes. A maioria das autocracias contemporâneas não eliminou todos os traços de dissensão, como fez Mussolini na Itália fascista ou Fidel Castro na Cuba comunista. Porém, muitos fizeram esforços para garantir que jogadores importantes – qualquer um realmente capaz de prejudicar o governo – fossem marginalizados, obstruídos ou pagos para entregar o jogo. Jogadores importantes podem incluir políticos de oposição, líderes empresariais que financiam a oposição, meios de comunicação importantes ou outras figuras culturais que desfrutem de certo status moral público.

A maneira mais fácil de lidar com oponentes potenciais é comprá-los. A maioria dos autocratas eleitos começa oferecendo posições públicas, favores e prerrogativas a figuras políticas, do mundo dos negócios e da mídia, ou suborno direto em troca de apoio ou, pelo menos, discreta neutralidade. Meios de comunicação cooperativos podem obter acesso privilegiado ao presidente, ao passo que empresários amigáveis podem receber concessões lucrativas ou fechar contratos com o governo. O governo Fujimori foi mestre em comprar seus críticos, sobretudo na mídia. No final dos anos 1990, toda rede de televisão importante, vários jornais cotidianos e tabloides populares estavam na folha de pagamento do governo. Vladimiro Montesinos pagou aos proprietários do Canal 4 cerca de 12 milhões de dólares em troca da assinatura de um "contrato" que dava a Montesinos o controle da programação noticiosa do canal.[38] O principal acionista do Canal 5 recebeu 9 milhões de dólares de Montesinos, e o principal acionista do Canal 9 ganhou 50 mil dólares em troca da demissão de dois destacados repórteres investigativos. Numa conversa gravada em vídeo no final de 1999, Montesinos declarou que os chefes das emissoras estavam "todos enquadrados agora ... Nós os fizemos assinar documentos e tudo mais ... Todos eles, todos enquadrados. Todos os dias, eu tenho uma reunião ao meio-dia e meia ... e nós planejamos o noticiário noturno".[39]

Foram as figuras da mídia que receberam as maiores propinas de Montesinos, mas ele também comprou políticos. Em 1998, quando grupos de oposição recolheram um número suficiente de assinaturas para forçar um referendo a fim de decidir se Fujimori poderia ou não concorrer à reeleição no ano 2000, a questão foi jogada para o Congresso, onde, por lei, teria que contar com o apoio de 40% dos deputados. Em teoria, a oposição tinha os 48 votos necessários para aprovar o referendo. No entanto, Montesinos subornou três legisladores para que faltassem à sessão. Um deles, Luis Chu, recebeu o pagamento de um apartamento de 130 mil dólares, oriundos de um fundo para compra de favores de uma agência de inteligência; outro, Miguel Ciccia, teve ajuda num processo legal que envolvia seus negócios. A terceira, Susy Díaz, concordou em ficar em casa por "razões pessoais".[40] A aprovação do referendo perdeu por poucos votos, permitindo a Fujimori concorrer e ganhar um terceiro mandato ilegal em 2000. E, quando o eleitorado não deu a Fujimori uma maioria

dos norte-americanos entrevistados disseram acreditar ser necessário abrir mão de algumas liberdades civis para conter o terrorismo, contra 29% em 1997.[94] Igualmente, o confinamento de nipo-americanos teria sido impensável sem o temor público engendrado pelo ataque contra Pearl Harbor. Depois de Pearl Harbor,[95] mais de 60% dos norte-americanos ouvidos apoiavam a expulsão dos nipo-americanos do país, e, um ano depois, o confinamento de nipo-americanos ainda gozava de considerável apoio público.

A maioria das constituições permite a expansão do poder Executivo durante crises.[96] Assim, mesmo presidentes democraticamente eleitos podem com facilidade concentrar poder e ameaçar liberdades durante guerras. Nas mãos de um autoritário em potencial, esse poder concentrado é muito mais perigoso. Para um demagogo que se sente sitiado por críticos e de mãos atadas pelas instituições democráticas, as crises abrem janelas de oportunidade para silenciar e enfraquecer rivais. Com efeito, autocratas eleitos costumam *precisar* de crises – ameaças externas lhes oferecem uma chance de se libertar de maneira rápida e muitas vezes "legal".

A combinação de um aspirante a autoritário com uma crise de maiores proporções pode, portanto, ser mortal para a democracia. Alguns líderes chegaram ao cargo enfrentando crises. Por exemplo, Fujimori tomou posse em meio à hiperinflação e a uma escalada da insurreição guerrilheira, de modo que, quando justificou seu golpe presidencial de 1992 como um mal necessário, a maioria dos peruanos concordou com ele. A taxa de aprovação de Fujimori disparou para 81% após o golpe.[97]

Outros líderes inventam crises. Havia uma história por trás da declaração da lei marcial por Ferdinand Marcos em 1972: sua "crise" foi amplamente fabricada. Com extrema ciência de que precisava justificar seu plano para evitar o limite de dois mandatos na Presidência, Marcos decidiu produzir uma "ameaça comunista".[98] Enfrentando apenas umas poucas dezenas de verdadeiros insurgentes,[99] Marcos fomentou uma histeria pública para justificar uma ação de emergência.[100] Ele queria declarar a lei marcial já em 1971,[101] mas, para vender seu plano, precisava de um ato de violência – um ataque terrorista – que gerasse um medo

generalizado. Isso aconteceria no ano seguinte com os atentados a bomba em Manila, que os serviços de inteligência norte-americanos acreditam ter sido obra de forças do governo,[102] e a tentativa de assassinato do secretário de Defesa Juan Enrile – que o próprio Enrile admitiu ter sido "uma fraude". Na verdade, ele disse que não estava "nem sequer perto da cena"[103] do ataque relatado.

Reais ou não, autoritários em potencial estão sempre prontos a explorar crises para justificar a tomada do poder. Talvez o caso mais conhecido seja a resposta de Adolf Hitler ao incêndio do Reichstag em 27 de fevereiro de 1933, apenas um mês depois de ele prestar juramento como chanceler. Saber se foi um jovem holandês com simpatias comunistas que ateou fogo ao edifício do Parlamento alemão, em Berlim, ou se foi a liderança nazista é uma questão que permanece em debate entre historiadores.[104] Qualquer que seja o caso, Hitler, Hermann Göring e Joseph Goebbels chegaram ao Reichstag em chamas e usaram o ocorrido de imediato para justificar decretos de emergência que desmantelaram as liberdades civis. Isso, juntamente com a Lei de Concessão de Plenos Poderes, um mês depois, destruiu toda a oposição, consolidando o poder nazista até o fim da Segunda Guerra Mundial.

Uma crise de segurança também facilitou a virada autoritária de Vladimir Putin. Em setembro de 1999, pouco depois de Putin ser nomeado primeiro-ministro, uma série de atentados a bomba em Moscou e outras cidades – presumivelmente de autoria de terroristas chechenos – matou quase trezentas pessoas. Putin respondeu iniciando uma guerra na Chechênia e repressão em larga escala. Como no caso da Alemanha nazista, não se sabe bem se a autoria dos ataques foi de terroristas chechenos ou dos próprios serviços de inteligência do governo russo.[105] O que é claro, porém, é que a popularidade de Putin recebeu grande impulso com os atentados.[106] O público russo se reagrupou atrás de Putin,[107] tolerando, se não apoiando, os ataques contra a oposição ao longo dos meses e anos que se seguiram.

Mais recentemente, o governo Erdoğan na Turquia usou crises de segurança para justificar seu controle ainda maior do poder. Depois que o AKP perdeu sua maioria parlamentar um junho de 2015, uma série de ataques

terroristas do Estado Islâmico permitiu que Erdoğan usasse o efeito de reagrupamento em torno da bandeira para convocar eleições antecipadas e retomar o controle do Parlamento apenas cinco meses depois.[108] Ainda mais significativa em suas consequências foi a tentativa de golpe em julho de 2016, que ofereceu a justificativa para uma repressão de amplo alcance. Erdoğan respondeu ao golpe declarando estado de emergência e lançando uma onda maciça de repressão, que incluiu o expurgo de cerca de 100 mil mandatários e funcionários públicos, o fechamento de vários jornais e mais de 50 mil prisões – inclusive de centenas de juízes e promotores públicos, 144 jornalistas e até mesmo dois membros da Corte Constitucional.[109] Erdoğan também usou a tentativa de golpe como uma janela de oportunidade para arrebatar novos poderes executivos. A apropriação de poderes culminou com a aprovação, em abril de 2017, de uma emenda constitucional que punha abaixo empecilhos à autoridade presidencial.[110]

Para demagogos cercados por restrições constitucionais, uma crise representa uma oportunidade para começar a desmantelar o inconveniente e às vezes ameaçador sistema de freios e contrapesos que vem com a política democrática. As crises permitem aos autocratas expandir seu espaço de manobra e se proteger de inimigos aparentes. Porém, a questão permanece: é tão fácil destruir as instituições democráticas?

5. As grades de proteção da democracia

Durante gerações, os norte-americanos mantiveram uma grande fé na Constituição do país sendo a peça central da crença de que os Estados Unidos eram uma nação escolhida, providencialmente guiada – um farol de esperança e possibilidade para o mundo.[1] Embora essa visão mais ampla possa estar se esvaecendo, a fé na Constituição permanece alta. Uma pesquisa de 1999 revelou que 85% dos norte-americanos acreditavam que a Constituição era a razão principal de o "país ter sido bem-sucedido durante o século passado".[2] Com efeito, nosso sistema constitucional de freios e contrapesos foi projetado para impedir líderes de concentrar e abusar do poder, e, pela maior parte da história norte-americana, isso deu certo. A concentração de poder do presidente Abraham Lincoln durante a Guerra Civil foi revertida pela Suprema Corte depois que a guerra acabou. As gravações ilegais do presidente Nixon, denunciadas após o arrombamento e a invasão do edifício Watergate em 1972, desencadearam uma investigação congressional que gerou imenso alarde e pressões bipartidárias para a nomeação de um promotor público especial, o que finalmente forçou a renúncia do presidente diante da certeza do impeachment. Nesse e em outros casos, nossas instituições políticas serviram como bastiões decisivos contra tendências autoritárias.

Contudo, são as salvaguardas constitucionais em si mesmas suficientes para garantir a democracia? Nós acreditamos que a resposta seja não. Mesmo constituições bem-projetadas por vezes falham nessa tarefa. A Constituição de Weimar da Alemanha de 1919 foi projetada por algumas das inteligências legais mais destacadas do país. Seu duradouro e conceituado *Rechtsstaat* (estado de direito) foi considerado por muitos suficiente

todos os meios necessários para derrotá-los – e nisso jaz uma justificativa para medidas autoritárias. Políticos que são marcados como criminosos ou subversivos podem ser presos; governos vistos como uma ameaça para a nação podem ser derrubados.

Na ausência de normas sólidas de tolerância mútua, a república espanhola rapidamente se desfez. A nova república entrou em crise depois que a Ceda, de direita, venceu as eleições de 1933 e se tornou o maior bloco do Parlamento. A coalizão republicana de centro-esquerda governante entrou em colapso e foi substituída por um governo centrista minoritário que excluiu os socialistas. Por verem o governo de centro-esquerda original (1931-33) como a encarnação da república, muitos socialistas e republicanos de esquerda encararam os esforços para revogá-lo ou mudar suas políticas como fundamentalmente "desleais"[28] para com a república. E quando a Ceda – que contava com um grupo jovem de inclinações fascistas em suas bases – aderiu ao governo no ano seguinte, muitos republicanos viram nisso uma grave ameaça.[29] O partido Esquerda Republicana declarou que

> o fato monstruoso de entregar o governo da República aos seus inimigos é uma traição. [Nós] rompemos toda solidariedade com as presentes instituições do regime e afirmamos [nossa] decisão de lançar mão de todos os meios em defesa da República.[30]

Enfrentando o que eles consideravam ser uma descida para o fascismo, esquerdistas e anarquistas se rebelaram na Catalunha e nas Astúrias, convocando uma greve geral e formando um governo paralelo. O governo direitista reprimiu brutalmente a rebelião.[31] Ele buscou, então, associar toda oposição republicana à iniciativa,[32] prendendo o ex-primeiro-ministro Azaña (que não tinha participado da revolta). O país afundou num conflito cada vez mais violento, no qual embates de rua, atentados a bomba, incêndios de igrejas, assassinatos políticos e conspirações golpistas substituíram a competição política. Em 1936, a nascente democracia espanhola tinha degenerado em guerra civil.

Em quase todos os casos de colapso democrático que nós estudamos, autoritários potenciais – de Franco, Hitler e Mussolini na Europa entreguerras a Marcos, Castro e Pinochet, durante a Guerra Fria, e Putin, Chávez e Erdoğan mais recentemente – justificaram a sua consolidação de poder rotulando os oponentes como uma ameaça à sua existência.

A SEGUNDA NORMA crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional.[33] *Reserva* significa "autocontrole paciente, comedimento e tolerância", ou "a ação de limitar o uso de um direito legal".[34] Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenham o direito legal de fazê-lo, pois tal ação pode pôr em perigo o sistema existente.[35]

A reserva institucional tem suas origens numa tradição mais antiga que a própria democracia. Na época em que os reis proclamavam a regra do direito divino – em que a sanção religiosa provia a base da autoridade monárquica –, nenhuma restrição moral limitava legalmente o seu poder.[36] Porém, muitos monarcas da Europa pré-democrática agiam com reserva. Ser "pio",[37] afinal, exigia sabedoria e autocontrole. Quando uma figura como o rei Ricardo II, retratado como um tirano em uma das mais famosas peças históricas de Shakespeare, abusa de suas prerrogativas reais a fim de expropriar e pilhar, suas violações não são ilegais; elas infringem apenas um costume. Essas transgressões, porém, têm muitas consequências, pois desencadeiam uma guerra civil sangrenta. Como adverte o personagem Carlisle na peça, abandonar a reserva significa que "o sangue inglês fertilizará a terra ... E as eras futuras suspirarão por este sórdido ato".[38]

As democracias exigem reserva, tal como as monarquias fundadas no direito divino. Pense na democracia como um jogo que nós quiséssemos ficar jogando indefinidamente. Para garantir as futuras rodadas, os jogadores precisam não incapacitar o outro time ou antagonizá-lo a um ponto tal que ele se recuse a jogar de novo no dia seguinte. Se um dos competidores

abandona o jogo, não pode haver partidas futuras. Isso significa que, embora joguem para ganhar, os adversários precisam fazê-lo com um grau de comedimento. Numa partida de basquete de rua, jogamos agressivamente, mas sabemos não cometer faltas com força excessiva – e reclamar faltas apenas quando elas forem clamorosas. Afinal de contas, você vai à quadra para jogar uma partida de basquete, não para brigar. Em política, isso muitas vezes significa evitar truques sujos ou táticas duras em nome da civilidade e do jogo limpo.

Como se parece a reserva institucional em democracias? Consideremos a formação de governos na Grã-Bretanha. Como o estudioso e autor constitucionalista Keith Whittington nos relembra, a seleção do primeiro-ministro britânico é "uma questão de prerrogativa real.[39] Formalmente, a Coroa pode escolher qualquer um para ocupar a função e formar o governo". Na prática, o primeiro-ministro é um membro do Parlamento capaz de comandar a maioria na Câmara dos Comuns – geralmente, o líder do maior partido parlamentar. Hoje em dia, nós aceitamos esse sistema como natural, contudo, durante séculos, a Coroa aderiu a ele por vontade própria. Continua não havendo nenhuma regra constitucional escrita sobre ele.

Ou tomemos os limites do mandato presidencial. Para a maioria dos norte-americanos, o máximo de dois mandatos não era uma lei, mas uma norma de reserva institucional.[40] Antes da ratificação da Vigésima Segunda Emenda em 1951, nada na Constituição ditava que presidentes se retirassem após dois mandatos. Contudo, a aposentadoria de George Washington depois de dois mandatos, em 1797, estabeleceu um poderoso precedente. Como observou Thomas Jefferson, o primeiro presidente em exercício a seguir a norma:

> Se o término dos serviços do [presidente] não for fixado pela Constituição nem suprido pela prática, seu cargo, em teoria de quatro anos, na verdade se tornará vitalício ... E, a contragosto, eu seria a pessoa que, desconsiderando o sadio precedente estabelecido por um ilustre predecessor, forneceria o primeiro exemplo de prolongamento no cargo além do segundo mandato.[41]

Assim estabelecido, o limite informal de dois mandatos se mostrou notavelmente robusto. Mesmo presidentes ambiciosos e populares como Jefferson, Andrew Jackson e Ulysses S. Grant se abstiveram de questioná-lo. Quando amigos de Grant o encorajaram a buscar um terceiro mandato, isso causou alvoroço, e a Câmara dos Representantes aprovou uma resolução declarando o seguinte:

> O precedente estabelecido por Washington e outros presidentes ... ao se aposentarem ... após o segundo mandato se tornou ... uma parte do nosso sistema republicano ... Qualquer desvio desse costume reverenciado pelo tempo seria insensato, impatriótico e carregado de perigo para as nossas instituições livres.[42]

Igualmente, o Partido Democrata se recusou a indicar Grover Cleveland para um terceiro mandato não consecutivo em 1892, advertindo que a candidatura violaria uma "lei não escrita".[43] Somente a reeleição de Roosevelt em 1940 infringiu claramente a norma – transgressão esta que desencadeou a aprovação da Vigésima Segunda Emenda.[44]

Normas de reserva institucional são especialmente importantes em democracias presidencialistas.[45] Como sustenta Juan Linz, governos divididos podem facilmente levar a impasses, disfunções e crises constitucionais.[46] Presidentes sem comedimento ou controle podem aparelhar a Suprema Corte, alterando a sua composição, ou contornar o Congresso, governando por decretos. E congressos sem comedimento podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar o governo ou ao votarem pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios.

O oposto de reserva é explorar prerrogativas institucionais de maneira incontida, o que o estudioso de direito Mark Tushnet chama de "jogo duro constitucional": jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites, e "jogando para valer".[47] Trata-se de uma forma de combate institucional cujo objetivo é derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar.

Os presidentes argentinos há muito são mestres do jogo duro constitucional. Nos anos 1940, o presidente Juan Perón usou sua maioria no Congresso para promover o impedimento de três dos cinco juízes da Suprema Corte, tirando "vantagem máxima" de uma cláusula constitucional vagamente definida que listava "conduta ilegal" como base para impeachment.[48] Quase meio século depois, o presidente Carlos Menem mostrou um talento semelhante para ampliar os limites da lei. A Constituição argentina de 1853 era ambígua ao definir a autoridade do presidente para emitir decretos.[49] Historicamente, presidentes eleitos vinham usando essa autoridade de maneira parcimoniosa, emitindo apenas 25 decretos entre 1853 e 1989. Menem não mostrou o mesmo comedimento, publicando 336 decretos em menos de um único mandato presidencial.[50]

O Judiciário também pode ser convocado para fazer jogo duro. Depois que conquistaram o controle da assembleia nacional venezuelana por maioria esmagadora numa eleição em dezembro de 2015, os partidos de oposição tiveram esperanças de frear o poder autocrático do presidente Nicolás Maduro. Assim, o novo Congresso aprovou uma lei de anistia que libertaria 120 presos políticos[51] e votou contra a declaração de estado de emergência econômica de Maduro (que lhe dava amplos poderes para governar por decreto). Para repelir essa objeção, Maduro se voltou para a Suprema Corte, agora controlada por seus partidários. A corte chavista efetivamente retirou poderes do Legislativo, julgando que quase todos os seus projetos de lei – inclusive a lei de anistia, os esforços para revisar o orçamento nacional e a rejeição do estado de emergência – eram inconstitucionais.[52] Segundo o jornal colombiano *El Tiempo*, a corte decidiu contra o Congresso 24 vezes em seis meses, derrubando "todas as leis que ele havia aprovado".[53]

Os legislativos também podem exagerar suas prerrogativas constitucionais. Tomemos o impeachment do presidente Fernando Lugo em 2012 no Paraguai. Lugo, um ex-padre de esquerda, foi eleito em 2008, dando fim à administração de 61 anos do Partido Colorado no poder. Um outsider com poucos amigos no Congresso,[54] Lugo enfrentou tentativas de impeachment ao longo de toda a sua Presidência. Os esforços tiveram

sucesso em 2012, depois da erosão da popularidade do presidente e de seu abandono por seus antigos aliados liberais. O estopim foi um conflito violento entre a polícia e camponeses que ocupavam terras, que terminou com a morte de dezessete pessoas. Embora violências semelhantes tenham ocorrido em governos anteriores, a oposição usou o incidente para derrubar Lugo. Em 21 de junho, apenas seis dias após os assassinatos, a Câmara dos Deputados votou pelo impeachment de Lugo com base em "mau desempenho das funções". Um dia depois, na sequência de um processo apressado no qual o presidente só teve duas horas para apresentar sua defesa, Lugo foi afastado do cargo pelo Senado.[55] Segundo um analista, o processo foi uma "clara farsa ... o impeachment de Lugo mal se elevou ao nível de uma encenação de julgamento".[56] Em termos estritos, contudo, foi um processo legal.[57]

Algo semelhante aconteceu no Equador nos anos 1990. O presidente Abdalá Bucaram era um populista que ascendeu à Presidência atacando o establishment político equatoriano. Apelidado de *El Loco*,[58] Bucaram tinha sucesso em controvérsias, as quais testavam a reserva institucional de seus oponentes. Em seu primeiro mês no cargo, ele se envolveu em atos explícitos de nepotismo, chamou o ex-presidente Rodrigo Borja de "burro" e distribuiu leite subsidiado com o seu próprio nome.[59] Embora escandalosas, essas afrontas certamente não eram passíveis de impeachment. Entretanto, os esforços para impedi-lo começaram semanas após sua posse. Quando ficou claro que não contava com a maioria de dois terços exigida para o impeachment, a oposição encontrou uma alternativa dúbia, mas constitucional: a Constituição do Equador de 1979 permitia que uma maioria simples afastasse o presidente em caso de "incapacidade mental". Em 6 de fevereiro de 1997, foi exatamente o que o Congresso fez. Numa violação clara do espírito da Constituição, ele votou pelo afastamento de Bucaram sem nem sequer debater se ele era, de fato, mentalmente debilitado.[60]

Os Estados Unidos também tiveram o seu quinhão de jogo duro constitucional. Conforme observamos, depois que a Décima Quarta e a Décima Quinta Emendas estabeleceram formalmente o sufrágio universal mascu-

lino, os legislativos controlados pelos democratas no Sul arranjaram novos meios de negar o direito de voto aos afro-americanos. A maioria dos novos impostos de votação e dos testes de alfabetização era considerada adequada à Constituição, mas eles foram claramente concebidos para contrariar seu espírito. Como declarou o deputado estadual Anthony D. Sayre, do Alabama, ao apresentar a legislação, seu projeto de lei "eliminaria o negro da política, e de maneira perfeitamente legal".[61]

A TOLERÂNCIA MÚTUA e a reserva institucional têm uma relação estreita. Por vezes, reforçam uma à outra. Políticos são mais propensos à moderação quando se aceitam uns aos outros como rivais legítimos, e aqueles que não encaram os oponentes como subversivos serão menos tentados a recorrer a violações da norma para mantê-los longe do poder. Atos de reserva – por exemplo, um Senado controlado por republicanos aprovando a indicação de um presidente democrata para a Suprema Corte – reforçarão a crença de cada partido de que o outro lado é tolerável, promovendo um círculo virtuoso.

Porém, o oposto também pode ocorrer. A erosão da tolerância mútua pode motivar os políticos a desdobrar seus poderes institucionais tão amplamente quanto possível sem serem punidos. Quando partidos se veem como inimigos mortais, os interesses em jogo aumentam de maneira dramática. Perder deixa de ser uma parte rotineira e aceita do processo político, tornando-se, em vez disso, uma catástrofe total. Quando o custo inferido de perder é suficientemente alto, políticos serão tentados a abandonar a reserva institucional. Atos de jogo duro constitucional podem então, por sua vez, minar ainda mais a tolerância mútua, reforçando a crença de que nossos rivais representam uma perigosa ameaça.

O resultado é a política sem grades de proteção – o que o teórico político Eric Nelson descreve como um "ciclo de escalada constitucional de temeridade".[62] Como é esse tipo de política? Nelson nos dá um exemplo: o colapso da monarquia de Carlos I na Inglaterra durante os anos 1640. Um conflito religioso entre a Coroa, a Igreja da Inglaterra e os puritanos no

Parlamento levou a acusações mútuas de heresia e traição e a uma ruptura das normas que sustentavam a monarquia. A tradição constitucional inglesa dava ao Parlamento o direito exclusivo de coletar os impostos necessários para financiar o governo. Porém, compreendendo que Carlos estava perigosamente próximo do papado, o Parlamento se recusou a financiar a monarquia, a menos que ela satisfizesse um conjunto abrangente de medidas, inclusive o virtual desmantelamento da Igreja da Inglaterra. O Parlamento manteve sua posição mesmo depois de a Inglaterra ser invadida pelos escoceses e precisar desesperadamente de receitas para a defesa nacional. Carlos respondeu a essa violação da norma com transgressões de sua própria lavra: dissolveu o Parlamento e governou sem ele durante onze anos. Como observa Nelson: "Em nenhum momento ... Carlos reivindicou para si o direito de fazer leis sem o Parlamento." Em vez disso, ele "simplesmente tentou resolver as coisas sem aprovar nenhuma lei nova". Por fim, a necessidade de receitas levou Carlos a contornar o monopólio do Parlamento sobre a tributação, o que deixou sua indignada oposição ainda mais inflexível quando da reabertura do Parlamento em 1640. Como conclui Nelson, "a espiral de obstrução legislativa e abuso régio continuou até só poder ser resolvida pela guerra".[63] A guerra civil subsequente desmantelou a monarquia inglesa e custou a vida a Carlos.

Alguns dos colapsos democráticos mais trágicos da história foram precedidos pela degradação de normas básicas. Pode-se encontrar um exemplo no Chile. Antes do golpe de 1973, o Chile era a mais antiga e mais bem-sucedida democracia da América Latina, sustentada por normas democráticas vibrantes.[64] Embora o arco dos partidos políticos chilenos se estendesse desde uma esquerda marxista até uma direita reacionária, uma "cultura de compromisso"[65] predominou ao longo de grande parte do século XX. Como formularam a repórter Pamela Constable e o cientista político Arturo Valenzuela:

> As fortes tradições chilenas de cumprimento da lei mantiveram a competição limitada ao âmbito de certas regras e rituais, suavizando a hostilidade de classe e o conflito ideológico. Não havia discussão, dizia-se, que não pudesse ser resolvida com uma garrafa de Cabernet chileno.[66]

A partir dos anos 1960, contudo, a cultura de compromisso do Chile foi sobrecarregada pela polarização da Guerra Fria.[67] Alguns à esquerda, inspirados pela Revolução Cubana, começaram a rejeitar a tradição do país de dar e receber em política como um anacronismo burguês.[68] Muitos à direita começaram a temer que, se conquistasse o poder, a coalizão de esquerda Unidade Popular transformaria o Chile em mais uma Cuba.[69] Na eleição presidencial de 1970, essas tensões tinham alcançado níveis extremos. O candidato da Unidade Popular, Salvador Allende, enfrentava o que Radomiro Tomic, seu rival da Democracia Cristã, descreveu como uma "gigantesca campanha de ódio" na mídia, a qual "fomentava sistematicamente temores" à direita.[70]

Allende venceu, e, embora estivesse comprometido com a democracia, a perspectiva de sua presidência gerou pânico entre os conservadores.[71] O Partido Pátria e Liberdade, de extrema direita, que exigia que Allende fosse impedido de assumir o mandato por quaisquer meios necessários, e o direitista Partido Nacional, financiado pela CIA, desenvolveram táticas de jogo duro antes mesmo de ele prestar juramento.[72] A Constituição chilena estipulava que, se nenhum candidato presidencial conquistasse pelo menos 50% dos votos, a eleição seria decidida pelo Congresso; Allende tinha conquistado apenas 36%. Embora normas estabelecidas ditassem que o Congresso elegesse o candidato mais votado do pleito, nenhuma regra determinava esta ação. Abandonando a reserva, o Partido Nacional tentou convencer os centristas democratas cristãos a votarem em seu candidato, Jorge Alessandri, que tinha chegado perto em segundo lugar.[73] Os democratas cristãos se recusaram, mas, em troca de seu voto, forçaram Allende a assinar um Estatuto de Garantias Constitucionais, exigindo que o presidente respeitasse as eleições livres e liberdades civis como a de imprensa.[74] A exigência era bastante razoável, mas Arturo Valenzuela observou que "marcava uma ruptura no entendimento mútuo" entre líderes, "para quem o respeito pelas regras do jogo já era implícito".[75]

Durante a presidência de Allende houve uma erosão continuada das normas democráticas. Desprovido de maioria legislativa, seu governo foi incapaz de implementar plenamente um programa socialista.[76] Assim, Allende usou seus poderes presidenciais, ameaçando aprovar leis através

de referendo nacional, se o Congresso as bloqueasse, e usando "brechas legais"[77] para fazer avançar seu programa à margem do Legislativo. A oposição respondeu na mesma moeda. Num discurso feito numa manifestação durante o segundo mês da presidência de Allende, o senador direitista Raúl Morales mapeou o que chamou de uma estratégia de "xeque-mate institucional".[78] Embora a oposição não tivesse os dois terços no Senado necessários para o impeachment de Allende, o Senado podia afastar ministros através de votos de censura por maioria simples. No papel desde 1833, o voto de censura tinha sido proposto apenas para circunstâncias especiais e raramente fora usado antes de 1970. Agora, contudo, ele seria uma arma.[79] Em janeiro de 1972, o Senado impediu o ministro do Interior José Tohá, um aliado próximo de Allende. Allende respondeu renomeando Tohá para seu gabinete como ministro da Defesa.[80]

A hostilidade partidária se intensificou ao longo da presidência de Allende. Seus aliados esquerdistas passaram a descrever os oponentes como fascistas e "inimigos do povo",[81] enquanto os direitistas chamavam o governo de totalitário. A intolerância mútua crescente minou os esforços de Allende e dos democratas cristãos para negociar qualquer tipo de *modus vivendi*: enquanto os aliados radicais de Allende consideravam que essas negociações "abriam a porta para o fascismo",[82] os grupos de direita criticavam os democratas cristãos por não resistirem à ameaça comunista. Para aprovar legislação, o governo precisava do apoio dos democratas cristãos, mas, no começo de 1973, estes haviam decidido, nas palavras de seu líder Patricio Aylwin, "não permitir que Allende marcasse nem um gol sequer".[83]

A polarização pode destruir as normas democráticas. Quando diferenças socioeconômicas, raciais e religiosas dão lugar a sectarismo extremo, situação em que as sociedades se dividem em campos políticos cujas visões de mundo são não apenas diferentes, mas mutuamente excludentes, torna-se difícil sustentar a tolerância. Alguma polarização é saudável – até necessária – para a democracia. E, com efeito, a experiência histórica de democracias na Europa ocidental mostra que normas podem ser sustentadas mesmo em lugares onde os partidos estão separados por consideráveis diferenças ideológicas. No entanto, quando as sociedades se dividem tão profundamente que seus partidos se vinculam a visões de mundo incompatíveis, e sobre-

tudo quando seus membros são tão segregados que raramente interagem, as rivalidades partidárias estáveis dão lugar a percepções de ameaça mútua. À medida que desaparece a tolerância, os políticos se veem cada vez mais tentados a abandonar a reserva institucional e tentar vencer a qualquer custo. Isso pode estimular a ascensão de grupos antissistema com rejeição total às regras democráticas. Quando isso acontece, a democracia está em apuros.

A política sem grades de proteção matou a democracia chilena. Tanto o governo quanto a oposição viram as eleições legislativas de meio de mandato como uma oportunidade de ganhar a briga de uma vez por todas. Enquanto Allende procurava conseguir a maioria parlamentar de que necessitava para impor legalmente seu programa socialista, a oposição buscava a maioria de dois terços necessária para a "derrubada constitucional"[84] de Allende via impeachment. Nenhum dos lados, porém, alcançou a maioria que buscava. Incapazes de derrotar permanentemente um ao outro e sem querer ceder, os partidos chilenos lançaram sua democracia numa espiral de morte. Os linhas-duras assumiram o controle do Partido Democrata Cristão, prometendo empregar todos os meios necessários para impedir o que o ex-presidente Eduardo Frei descreveu como a "tentativa de Allende de implementar o totalitarismo no Chile". E os esforços desesperados de Allende para restabelecer o diálogo com a oposição foram enfraquecidos por seus próprios aliados, que o convocaram a rejeitar "quaisquer diálogos com ... partidos reacionários" e, em vez disso, dissolver o Congresso. Allende se recusou, mas tentou aplacar seus aliados pressionando mais fortemente seus oponentes. Quando as autoridades judiciárias bloquearam a expropriação de quarenta empresas tomadas por trabalhadores em greve, Allende respondeu com um "decreto de insistência" constitucionalmente dúbio, o qual, por sua vez, desencadeou clamores da oposição pelo impeachment. Um senador de direita proclamou em rede nacional de televisão que Allende era então "um chefe de Estado ilegítimo",[85] e, em agosto de 1973, a Câmara dos Deputados aprovou uma resolução declarando que o governo era inconstitucional.[86]

Menos de um mês depois, os militares tomaram o poder. Os chilenos, que por muito tempo tiveram orgulho de ser a democracia mais estável da América Latina, sucumbiram à ditadura. Os generais governariam o Chile pelos dezessete anos seguintes.

6. As regras não escritas da política norte-americana

Em 4 de março de 1933, ao se reunirem em volta do rádio naqueles dias mais sombrios da Grande Depressão para escutar o primeiro discurso de posse de Franklin D. Roosevelt, as famílias norte-americanas ouviram uma voz vagarosamente trovejante declarar: "Vou solicitar ao Congresso o único instrumento restante para responder à crise: amplo poder executivo para declarar guerra contra a emergência, tão grande quanto o poder que me seria dado se fôssemos de fato invadidos por um inimigo estrangeiro."[1] Roosevelt estava evocando o mais ilimitado poder previsto pela Constituição a um presidente – poderes de guerra – para enfrentar uma crise *doméstica*.

Roosevelt concluiu que nem isso era bastante. Em novembro de 1936, ele foi reeleito com 61% dos votos – a maior votação popular já dada a um candidato no cargo na história norte-americana. Porém, ele viu sua ambiciosa agenda política restringida por uma camisa de força inesperada: a conservadora (e, do ponto de vista dele, atrasada) Suprema Corte – um órgão composto inteiramente por homens que haviam concluído sua formação jurídica no século XIX. A Suprema Corte nunca havia sido tão ativa bloqueando legislações como foi em 1935 e 1936. A corte considerou grandes parcelas do New Deal inconstitucionais, com frequência baseando-se em interpretações questionáveis.[2] A agenda de Roosevelt estava por um triz.

Assim, em fevereiro de 1937, há duas semanas em seu segundo mandato, Roosevelt revelou uma proposta de expandir o tamanho da Suprema Corte. A "jogada de aparelhar a corte", como seus oponentes a chamaram, tirava vantagem de uma lacuna na Constituição: o artigo III não

especifica o número de magistrados da Suprema Corte. A proposta de Roosevelt lhe teria permitido acrescentar novos juízes à corte para cada membro com mais de setenta anos de idade, até um tamanho máximo de quinze membros.[3] Considerando que seis juízes tinham setenta anos ou mais, Roosevelt poderia nomear seis juízes de imediato. A motivação do presidente era, possivelmente, compreensível – ele procurava uma base legal mais sólida para realizar os objetivos do New Deal. Fosse a proposta aprovada, contudo, teria estabelecido um perigoso precedente. A corte teria se tornado hiperpolitizada, suas regras de nomeação, tamanho e seleção estando abertas à manipulação constante, como na Argentina sob Perón ou na Venezuela sob Chávez. Tivesse Roosevelt aprovado sua lei, uma norma crucial – um presidente não deve minar outro poder coigual – teria sido atropelada.

A norma, porém, se manteve. O plano de Roosevelt de aparelhamento da corte enfrentou mais oposição do que qualquer outra iniciativa empreendida durante a sua presidência.[4] E não apenas dos republicanos, mas da imprensa, de advogados e juízes destacados e, surpreendentemente, de um grande número de colegas democratas. Em meses, a proposta tinha morrido – morta por um Congresso dominado pelo próprio partido de Roosevelt. Mesmo em meio a uma crise tão profunda quanto a Grande Depressão, o sistema de freios e contrapesos tinha funcionado.

A REPÚBLICA AMERICANA não nasceu com normas democráticas fortes. Na verdade, seus primeiros anos foram um exemplo clássico de política sem grades de proteção. Como vimos, normas de tolerância mútua eram, na melhor hipótese, embrionárias nos anos 1780 e 1790. De início, longe de aceitarem um ao outro como rivais legítimos, federalistas e republicanos nutriam suspeitas mútuas de traição.

Esse clima de hostilidade e desconfiança partidária estimulou o que hoje é conhecido como jogo duro constitucional. Em 1798, os federalistas aprovaram a Lei de Sedição,[5] que, embora em tese criminalizasse afirmações falsas contra o governo, era tão vaga que praticamente criminalizava

críticas contra o governo. A lei foi usada para atacar jornais e ativistas do Partido Republicano.[6] Na eleição de 1800, que confrontava o presidente Adams, um federalista, contra Jefferson, o líder da oposição republicana, cada lado visava uma vitória permanente – isto é, tirar o outro partido do jogo para sempre. O líder federalista Alexander Hamilton falava de encontrar uma "medida legal e constitucional"[7] para bloquear a ascensão de Jefferson à Presidência, ao passo que Jefferson descrevia a eleição como a última oportunidade de salvar o país da monarquia. A vitória de Jefferson deu fim à intensa acrimônia partidária. Em seus últimos dias de mandato, o Congresso federalista derrotado reduziu o tamanho da Suprema Corte para cinco membros, visando limitar a influência de Jefferson sobre a corte. Com sua nova maioria, o Congresso republicano repeliu a iniciativa e, poucos anos depois, expandiu a corte para sete membros, a fim de dar a Jefferson mais uma nomeação.

Várias décadas se passaram até essa busca obstinada pela vitória permanente se acalmar e ceder. As exigências da política cotidiana e da ascensão de uma nova geração de políticos de carreira ajudou a baixar a sanha competitiva. A geração pós-revolucionária se acostumou cada vez mais à ideia de que em política às vezes se ganha, às vezes se perde – e de que rivais não precisam ser inimigos. Martin van Buren, um dos fundadores do Partido Democrata moderno e posteriormente presidente dos Estados Unidos, representava bem essa visão. Segundo Richard Hofstadter, Van Buren

> tipificava o espírito amigável do advogado de fóruns de condado traduzido para a política, o advogado capaz de apreciar, ao longo de um período de muitos anos, uma série de animados duelos de tribunal com um antagonista, mas que mantém, fora do tribunal, o respeito mútuo, frequentemente a amizade cordial de colegas de profissão.[8]

Embora tenha tido "muitos oponentes" durante sua carreira, escreve um biógrafo, Van Buren teve "poucos inimigos".[9] Enquanto os fundadores só com muita relutância aceitavam a oposição partidária, a geração de Van

Buren a tinha como natural.[10] A política de oposição total tinha se tornado a política da tolerância mútua.

Contudo, as normas nascentes logo começaram a se esgarçar, por conta de uma questão que os fundadores tinham tentado suprimir: a escravidão. Durante os anos 1850, um conflito cada vez mais aberto sobre o futuro da escravidão polarizou o país, investindo a política do que um historiador chamou de uma nova "intensidade emocional".[11] Para os agricultores brancos do Sul e seus aliados democratas, o abolicionismo – uma causa associada ao novo Partido Republicano – significava uma ameaça existencial. O senador John C. Calhoun, da Carolina do Sul, um dos defensores mais influentes da escravidão, descrevia o Sul pós-emancipação em termos quase apocalípticos, nos quais os ex-escravos seriam

> elevados acima dos brancos ... na escala política e social. Em uma palavra, nós trocaríamos de condição com eles – uma degradação maior do que jamais coube à sina de um povo livre e esclarecido, da qual nós só poderíamos escapar ... fugindo dos nossos próprios lares e dos nossos ancestrais e abandonando nosso país aos nossos antigos escravos, para dele fazerem a residência permanente da desordem, da anarquia, da pobreza, da miséria e da desdita.[12]

A polarização sobre a escravidão despedaçou a ainda frágil norma de tolerância mútua. O deputado democrata Henry Shaw investia violentamente contra os republicanos, chamando-os de "traidores da Constituição e da União",[13] ao passo que o senador Robert Toombs jurava "nunca permitir que esse governo federal passasse às mãos do Partido Republicano Negro". Os políticos antiescravidão, por seu lado, acusavam os pró-escravidão de "traição" e "sedição".[14]

A erosão das normas básicas ampliou a zona da ação política aceitável. Vários anos antes de tiros serem disparados em Fort Sumter, a violência sectária permeou o Congresso. A historiadora Joanne Freeman, de Yale, estima que houve 125 episódios de violência[15] – incluindo facadas, surras e pistolas sacadas – no plenário da Câmara e do Senado entre 1830 e 1860.

Não demoraria muito e os norte-americanos estariam se matando às centenas de milhares.

A Guerra Civil despedaçou a democracia dos Estados Unidos. Um terço dos estados norte-americanos não participou da eleição de 1864; 22 das cinquenta cadeiras do Senado e mais de um quarto das cadeiras da Câmara restaram vazias. O presidente Lincoln suspendeu o habeas corpus e emitiu ordens executivas de constitucionalidade dúbia, embora, é claro, uma ordem executiva notável tenha libertado os escravos.[16] E, na sequência da vitória da União, grande parte da antiga Confederação foi posta sob governo militar.

O trauma da Guerra Civil deixou os norte-americanos com questões candentes sobre o que tinha dado errado. A destruição completa – incluindo mais de 600 mil mortos – abalou a crença de muitos intelectuais nortistas na superioridade de sua forma de democracia.[17] Seria a Constituição dos Estados Unidos o documento inspirado que se pensava que fosse? Essa onda de autocrítica deu lugar a um novo interesse por regras não escritas. Em 1885, o então professor de ciência política Woodrow Wilson, filho de uma família sulista confederada, publicou um livro sobre o Congresso dos Estados Unidos no qual explorava a disparidade entre a promessa de certas disposições constitucionais e o modo como as instituições de fato funcionavam.[18] Além de boas leis, o país precisava de normas efetivas.

Reconstruir normas democráticas depois de uma guerra civil nunca é fácil, e os Estados Unidos não eram uma exceção. As feridas do confronto cicatrizaram lentamente; só com muita relutância democratas e republicanos se aceitaram como rivais legítimos. Num evento de campanha para o candidato republicano Rutherford B. Hayes, o político Robert Ingersoll falou contra os democratas em termos assustadores:

> Todo homem que tentou destruir esta nação era um democrata. Todo inimigo que esta grande república teve durante os últimos vinte anos foi um democrata ... Todo homem que negou aos prisioneiros da União até mesmo a crosta do pão da fome que os vermes comeram, e quando algum pobre e emaciado patriota da União, levado pela fome à insanidade, viu em um sonho

demente o rosto de sua mãe, e ela lhe fez um sinal e ele a seguiu, esperando sentir mais uma vez a pressão de seus lábios em seu rosto febril, e quando ele deu um passo além da linha fatal, o patife que meteu uma bala através de seu terno e pulsante coração foi – e é – um democrata.[19]

Esse tipo de retórica, conhecido como "brandir a camisa ensanguentada", continuou durante anos.

Com a persistente animosidade partidária veio o jogo duro constitucional. Em 1866, o Congresso republicano reduziu o tamanho da Suprema Corte de dez para sete magistrados, a fim de impedir que o presidente Andrew Johnson, um democrata que os republicanos consideravam estar subvertendo a Reconstrução, fizesse novas indicações.[20] Um ano depois, o Congresso aprovou a Lei de Permanência no Cargo, que proibia Johnson de afastar membros do gabinete de Lincoln sem aprovação do Senado. Encarando a lei como uma violação de sua autoridade constitucional, Johnson a ignorou – um "grave delito"[21] que levou a seu impeachment em 1868.

Aos poucos, contudo, à medida que a geração da guerra civil saía de cena, democratas e republicanos foram aprendendo a conviver. Eles prestaram atenção nas palavras do ex-presidente da Câmara James Blaine, que, em 1880, aconselhou os colegas republicanos a "guardar a camisa ensanguentada"[22] e deslocar o debate para questões econômicas.

No entanto, não foi apenas o tempo que cicatrizou as feridas sectárias. A tolerância mútua só se estabeleceu depois que a questão da igualdade racial foi retirada da agenda política. Dois acontecimentos foram decisivos quanto a isso. O primeiro foi o infame Compromisso de 1877, que acabou com a disputa na eleição presidencial e elevou o republicano Rutherford B. Hayes à Presidência, em troca de uma promessa de retirada das tropas federais do Sul. O pacto acabou efetivamente com a Reconstrução,[23] pois, ao retirar as proteções federais para os afro-americanos, tão arduamente conquistadas, permitiu aos democratas sulistas anular direitos democráticos e consolidar o domínio de um partido único. O segundo acontecimento foi o fracasso do Projeto de Lei de Eleições Federais, de Henry Cabot Lodge, em 1890, o qual teria permitido a supervisão federal de eleições legislativas a fim de garantir a implementação do sufrágio negro. O fracasso do projeto deu fim aos esforços federais para proteger o direito ao voto dos afro-americanos no Sul, ocasionando, consequentemente, a sua extinção.

É difícil superestimar a significado trágico desses acontecimentos. Como os direitos civis e de voto eram vistos por muitos democratas sulistas como uma ameaça fundamental, o acordo entre os partidos de abandonar essas questões propiciou uma base para que restaurassem a tolerância mútua. A revogação dos direitos dos afro-americanos preservou a supremacia branca e o domínio do Partido Democrata no Sul, o que ajudou a manter a viabilidade nacional dos democratas. Com a igualdade racial fora da agenda, os medos dos democratas sulistas cederam. Só então a hostilidade sectária começou a diminuir. Paradoxalmente, portanto, as normas que mais tarde serviriam como fundação para a democracia norte-americana emergiram de um arranjo profundamente antidemocrático: a exclusão racial e a consolidação da predominância de um partido único no Sul.

Depois que democratas e republicanos se aceitaram como rivais legítimos, a polarização declinou gradualmente,[24] dando origem ao tipo de política que caracterizaria a democracia americana durante as décadas seguintes. A cooperação bipartidária viabilizou uma série de reformas importantes,[25] inclusive a Décima Sexta Emenda (1913), que legalizou o imposto de renda federal, a Décima Sétima Emenda, que estabeleceu a eleição direta para senadores, e a Décima Nona Emenda (1919), que concedeu às mulheres o direito de voto.

A tolerância mútua, por sua vez, encorajou a reserva institucional. No final do século XIX, convenções ou soluções alternativas informais já haviam começado a permear todos os ramos de poder do governo, habilitando nosso sistema de freios e contrapesos a funcionar razoavelmente bem. A importância dessas normas não foi perdida para analistas de fora. Em sua obra-prima de dois volumes *A comunidade americana*, o estudioso britânico James Bryce escreveu que não foi a Constituição dos Estados Unidos em si que fez o sistema político norte-americano funcionar, mas antes o que ele chamou de "costumes": nossas regras não escritas.[26]

Na virada do século XX, então, as normas de tolerância mútua e reserva institucional estavam bem estabelecidas. Com efeito, elas se tornaram a fundação do nosso muito admirado sistema de freios e contrapesos. Para que o sistema constitucional funcione como esperamos que funcione, o Executivo, o Congresso e o Judiciário têm que encontrar um equilíbrio delicado. Por um lado, o Congresso e os tribunais precisam supervisionar e, quando necessário, frear o poder do presidente. Eles têm que ser cães de guarda da democracia. Por outro lado, o Congresso e os tribunais devem permitir que o governo opere. É aí que a reserva entra em cena. Para que a democracia presidencial tenha êxito, instituições fortes o bastante para frear o presidente têm que subutilizar este poder.

Na ausência dessas normas, o equilíbrio se torna mais difícil de sustentar. Quando o ódio sectário pisoteia o compromisso dos políticos com o espírito da Constituição, o sistema de freios e contrapesos corre o risco de ser subvertido de duas maneiras. Sob um governo dividido, em que o Legislativo ou o Judiciário estão nas mãos da oposição, o risco é de jogo duro constitucional, em que a oposição estende o mais que puder suas prerrogativas institucionais – parando de financiar o governo, bloqueando todas as indicações presidenciais para o Judiciário e, eventualmente, até votando pelo afastamento do presidente. Nesse cenário, os cães de guarda legislativos e judiciários se tornam cães de ataque sectários.

Sob um governo unificado, em que as instituições legislativas e judiciárias estão nas mãos do partido do presidente, o risco não é de confrontação, mas de abdicação. Se a animosidade sectária prevalecer sobre a tolerância mútua, os que estão no controle do Congresso podem priorizar a defesa do presidente à realização de seus deveres constitucionais. Num esforço para adiar a vitória da oposição, eles podem abandonar seu papel de supervisão, capacitando o presidente a escapar impune de atos abusivos, ilegais e autoritários. Essa transformação de cão de guarda em cachorrinho de estimação – pensem no Congresso condescendente de Perón na Argentina ou na Suprema Corte chavista na Venezuela – pode ser um agente facilitador importante para governos autoritários.

O sistema americano de freios e contrapesos exige, portanto, que funcionários e mandatários públicos usem suas prerrogativas institucionais de maneira judiciosa. Presidentes, líderes do Congresso e magistrados da Suprema Corte dos Estados Unidos desfrutam de uma gama de poderes que, se estendidos sem comedimento, podem enfraquecer o sistema. Consideremos seis desses poderes. Três estão disponíveis para o presidente: ordens executivas, indulto presidencial e modificação da composição da corte. Os outros três estão com o Congresso: a obstrução dos trabalhos legislativos, o poder do Senado de aconselhar e consentir e o impeachment. Estejam essas prerrogativas formalmente estipuladas na Constituição ou sejam apenas permitidas pela mesma, sua utilização como arma pode com facilidade resultar em impasse, disfunção e mesmo em colapso democrático. Pela maior parte do século, contudo, todos os políticos norte-americanos as usaram com notável reserva.

Comecemos pelo poder presidencial. A Presidência norte-americana é uma instituição poderosa – e potencialmente dominante, devido, em parte, a lacunas constitucionais. O artigo II da Constituição, que dispõe sobre os poderes formais da Presidência, não define de modo claro os seus limites. Ele praticamente silencia sobre a autoridade do presidente para agir de maneira unilateral, via ordens ou decretos executivos.[27] Além disso, o poder presidencial aumentou ao longo do último século. Movido por imperativos de guerra e depressão, o Executivo desenvolveu vastas capacidades legais, administrativas, orçamentárias, de inteligência e de guerra, transformando-se no que o historiador Arthur M. Schlesinger Jr. celebremente chamou de "Presidência Imperial".[28] Os presidentes norte-americanos do pós-guerra controlavam a maior força militar do mundo. E os desafios de governar uma superpotência global, com economia e sociedade industriais complexas, criaram demandas sempre crescentes de ação executiva mais concentrada. No começo do século XXI, os recursos administrativos à disposição do Executivo eram tão vastos que o estudioso de direito Bruce Ackerman descreveu a Presidência como um "aríete constitucional".[29]

James Bryce mais de um século atrás, é "a peça de artilharia mais pesada do arsenal congressual".[89] Contudo, continuou Bryce, "por ser tão pesada, é inadequada ao uso comum". Se utilizado de forma trivial, adverte o constitucionalista Keith Whittington, o impeachment pode se tornar um "instrumento partidário para enfraquecer juntas apuradoras e derrubar resultados eleitorais".[90]

Foi exatamente isso que aconteceu, como já observamos, no Paraguai em 2012, com o impeachment "expedito" em dois dias de Fernando Lugo, e no Equador, em 1997, com o afastamento de Adbalá Bucaram em bases espúrias de "incapacidade mental". Nesses casos, o impeachment foi usado como arma – os líderes do Congresso o usaram para remover um presidente de que eles não gostavam.

Em teoria, presidentes norte-americanos poderiam sofrer o destino de Lugo ou de Bucaram. As barreiras legais para o impeachment nos Estados Unidos são na verdade muito pequenas.[91] Constitucionalmente, basta uma maioria simples na Câmara dos Representantes. Embora a condenação e afastamento de um presidente exijam uma maioria de dois terços na votação do Senado, mesmo sem a confirmação da condenação, um processo de impeachment continua a ser um acontecimento traumático que pode enfraquecer presidentes ao ponto de torná-los politicamente impotentes – como aconteceu com Andrew Johnson depois de 1868.

À diferença do Paraguai e do Equador, entretanto, o impeachment nos Estados Unidos é há muito regido por normas de reserva institucional. O estudioso constitucional Mark Tushnet descreve a norma: "A Câmara dos Representantes não deve abrir um procedimento de impeachment agressivamente ... a menos que haja uma probabilidade razoável de ele resultar no afastamento do objeto do processo do cargo."[92] Como o afastamento exige dois terços dos votos no Senado, isso significa que o impeachment tem que ter pelo menos algum apoio bipartidário. Depois do impeachment de Johnson em 1868, não houve nenhum esforço congressual sério para impedir um presidente, até o escândalo Nixon mais de um século depois.

O SISTEMA DE FREIOS e contrapesos dos Estados Unidos funcionou no século XX porque estava enraizado em normas robustas de tolerância e reserva mútuas. Isso não quer dizer que os norte-americanos tenham sempre experimentado uma era de ouro em que alguma variante das regras cavalheirescas do espírito esportivo tenha governado a política do país. Em várias ocasiões, as regras democráticas foram desafiadas e mesmo violadas. Três delas são dignas de nota.

Uma delas nós já exploramos: a concentração sem precedentes de poder executivo nas mãos de Roosevelt durante a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Além da tentativa de aparelhamento da corte, a confiança de Roosevelt na ação unilateral representou um sério desafio para os freios e contrapesos tradicionais. Seu uso de ordens executivas – mais de 3 mil durante o seu mandato, fazendo uma média de mais de trezentas por ano – é sem igual na época ou desde então.[93] Sua decisão de tentar um terceiro (e depois um quarto) mandato rompeu uma norma de quase 150 anos de restrição a dois mandatos presidenciais.[94]

Ainda assim, a presidência de Roosevelt nunca degringolou em autocracia. Há muitas razões para isso, mas uma delas é que muitos dos seus excessos desencadearam resistência bipartidária. O plano de aparelhar a corte foi rejeitado por ambos os partidos, e, embora Roosevelt tenha destruído a regra não escrita que limitava a Presidência a dois mandatos, o apoio à velha norma era tão forte que uma coalizão aprovou no Congresso a Vigésima Segunda Emenda, que consagrou a norma na Constituição dos Estados Unidos. As grades de proteção foram testadas durante a era Roosevelt, mas aguentaram bem.

O macarthismo representou o segundo desafio significativo para as instituições do país, ameaçando normas de tolerância mútua no final dos anos 1950. A ascensão do comunismo amedrontou muitos norte-americanos, sobretudo depois que a União Soviética emergiu como uma superpotência nuclear no final dos anos 1940. A histeria anticomunista podia ser usada para fins partidários. Políticos podiam fustigar ou perseguir pessoas suspeitas de comunismo, ou buscar angariar votos dizendo que seus oponentes eram comunistas ou simpatizantes de comunistas.

Entre 1946 e 1954, o anticomunismo conseguiu entrar na política partidária. O advento da Guerra Fria havia criado um frenesi de segurança nacional,[95] e o Partido Republicano, fora do poder há quase vinte anos, procurava desesperadamente um novo apelo eleitoral.

O senador Joseph McCarthy, do Wisconsin, encontrou esse apelo. Eleito pela primeira vez ao Senado em 1947, McCarthy conquistou projeção nacional em 9 de fevereiro de 1950, com um discurso infame na frente do Clube das Mulheres Republicanas do Condado de Ohio, em Wheeling, Virgínia Ocidental.[96] McCarthy fez uma arenga bombástica contra o comunismo e a presença de "traidores", até que topou numa frase que se tornou instantaneamente icônica: "Eu tenho em mãos uma lista com 205 nomes que chegaram ao conhecimento do secretário de Estado; no entanto, eles continuam a trabalhar e a planejar a política do Departamento de Estado".[97] A reação foi imediata. A imprensa ficou em polvorosa. McCarthy, um demagogo que gostava muito de atenção, começou a repetir o discurso, compreendendo que tinha encontrado uma mina de ouro. Os democratas ficaram ultrajados. Os republicanos moderados estavam alarmados, mas os republicanos conservadores viram o potencial de benefício político e apoiaram McCarthy.[98] O senador republicano Robert Taft fez circular a mensagem: "Continue falando."[99] Três dias mais tarde, McCarthy enviou um telegrama ao presidente Truman que dizia: "Pegue o seu telefone e pergunte a Dean Acheson [secretário de Estado] quantos comunistas ele deixou de demitir ... Qualquer omissão de sua parte vai marcar o Partido Democrata como companheiro de cama do comunismo internacional."[100]

Fustigar ou perseguir comunistas ou pessoas suspeitas de comunismo se tornou uma tática comum dos candidatos republicanos no começo dos anos 1950. Richard Nixon a empregou em sua campanha para o Senado em 1950, aviltando sua rival democrata, Helen Gahagan Douglas, caracterizando-a como a "Pink Lady"[101] que "segue a linha comunista". Na Flórida, o republicano George Smathers lançou uma campanha desenfreada e maliciosa para derrotar o representante do estado no Senado, Claude Pepper, chamando o rival democrata de "Red Pepper".[102]

Na época da corrida presidencial de 1952, estava claro que o anticomunismo virulento de McCarthy era um porrete útil com o qual derrotar democratas. McCarthy era convidado a falar em disputas em todo o país. Até mesmo o moderado candidato Dwight Eisenhower, embora ambivalente sobre McCarthy, contou com a energia política que ele gerava. Repetidas vezes, McCarthy atacou o candidato democrata Adlai Stevenson como traidor,[103] confundindo intencionalmente o nome dele com o de Alger Hiss, acusado de ser espião soviético. Eisenhower a princípio resistiu a aparecer em público com McCarthy, mas, diante da insistência do Comitê Nacional Republicano, os dois fizeram campanha juntos no Wisconsin um mês antes da eleição.[104]

O assalto macarthista contra a tolerância mútua teve seu auge em 1952. Com Eisenhower instalado na Casa Branca, os líderes republicanos começaram a achar as táticas de McCarthy menos úteis. E os ataques macarthistas contra a administração Eisenhower e sobretudo contra o Exército dos Estados Unidos o desacreditaram. O ponto de inflexão veio nas audiências Exército-McCarthy, em 1954, transmitidas ao vivo pela televisão, em que McCarthy foi humilhado pelo conselheiro chefe do Exército, Joseph Welch, que respondeu acusações infundadas de McCarthy perguntando: "Cavalheiro, o senhor não tem senso de decência? Não lhe restou nenhum senso de decência?" A popularidade de McCarthy declinou e seis meses depois o Senado votou por censurá-lo, na verdade dando fim à sua carreira.

A queda de McCarthy desacreditou a prática de perseguir comunistas ou suspeitos de comunismo, dando origem a um novo rótulo pejorativo: "macarthismo". Assim, depois de 1954, poucos republicanos empregaram a tática abertamente, e os que o fizeram foram criticados. Mesmo Nixon, sempre pragmático, começou a reconsiderar seu uso da retórica macarthista.[105] Segundo um biógrafo, até o vice-presidente "estava se esforçando para reconhecer a lealdade do Partido Democrata"[106] durante a campanha para a reeleição em 1956. Embora "mantivessem vivo o espírito do macarthismo",[107] grupos extremistas como a Sociedade John Birch operavam nas margens do Partido Republicano. As normas de tolerância mútua, porém, restaram intactas entre as facções dominantes de ambos os partidos até o final do século XX.

O terceiro teste notável das instituições democráticas dos Estados Unidos foi o comportamento autoritário da administração Nixon. Apesar de seus gestos públicos com relação às normas de tolerância mútua nos anos 1950, Nixon nunca as abraçou plenamente. Ele via oponentes públicos e a imprensa como inimigos,[108] e ele e sua equipe justificavam atividades ilícitas reivindicando que seus oponentes domésticos – muitas vezes descritos como anarquistas e comunistas[109] – representavam uma ameaça para a nação ou para a ordem constitucional. Ao dar ordens a H.R. Haldeman para organizar uma invasão da Brookings Institution em 1971 (ação que nunca foi levada a cabo), Nixon disse: "Nós estamos enfrentando um inimigo, uma conspiração. Estamos usando todos os meios ... Está claro?"[110] Do mesmo modo, o conspirador de Watergate, G. Gordon Liddy, justificou a invasão de 1972 da sede do Comitê Nacional Democrata afirmando que a Casa Branca estava "em guerra, tanto interna como externa".[111]

O desvio da administração Nixon das normas democráticas começou com as gravações disseminadas e outras formas de vigilância de jornalistas, de ativistas de oposição, do Comitê Nacional Democrata e de democratas proeminentes como o senador Edward Kennedy.[112] Em novembro de 1970, Nixon enviou um memorando a Haldeman, dando ordens para que ele compilasse uma lista dos oponentes da administração a fim de desenvolver um "programa de inteligência ... para enfrentá-los". Centenas de nomes, incluindo "dezenas de democratas",[113] compunham a lista. A administração também usou a Receita Federal como arma política,[114] auditando oponentes relevantes como o presidente do Comitê Nacional Democrata, Larry O'Brien. Mais célebre, entretanto, foi a campanha de Nixon para sabotar seus rivais democratas na eleição de 1972, que culminou com a malfadada invasão de Watergate.

Como é bem conhecido, a investida criminosa de Nixon contra instituições democráticas foi contida.[115] Em fevereiro de 1973, o Senado estabeleceu um Comitê Especial sobre Atividades de Campanha Eleitoral, presidido pelo senador democrata Sam Ervin, da Carolina do Norte. O comitê Ervin era bipartidário: seu vice-presidente, o republicano Howard Baker, do Tennessee, descreveu sua missão como uma "busca bipartidária da verdade

pura e simples".[116] Quando a comissão começou a trabalhar, quase uma dúzia de senadores republicanos se juntou aos democratas na convocação de um promotor especial independente.[117] Archibald Cox foi nomeado em maio. Em meados de 1973, as investigações estavam chegando cada vez mais perto de Nixon. As audiências no Senado revelaram a existência de gravações secretas na Casa Branca que poderiam implicar o presidente. Cox requisitou a Nixon que entregasse as gravações – exigência que foi ecoada por líderes de ambos os partidos.[118] Nixon fez jogo duro, se recusando a entregar as fitas e por fim demitindo Cox, mas de nada adiantou.

Essa atitude desencadeou apelos múltiplos pela renúncia de Nixon, e o Comitê Judiciário da Câmara, presidido pelo representante de Nova Jersey Peter Rodino, deu os primeiros passos rumo aos procedimentos para o impeachment. Em 24 de julho de 1974, a Suprema Corte decidiu que Nixon tinha que entregar as gravações. A essa altura, Rodino contava com apoio republicano suficiente no Comitê Judiciário para levar adiante o processo de impeachment.[119] Embora Nixon mantivesse a esperança de reunir os 34 votos republicanos necessários para evitar a condenação pelo Senado, os republicanos do Senado enviaram Barry Goldwater para informá-lo da inevitabilidade do impeachment.[120] Quando Nixon perguntou a Goldwater quantos votos ele tinha, Goldwater teria dito: "Dez, no máximo, talvez menos."[121] Dois dias depois, Nixon renunciou. Devido em parte à cooperação bipartidária, o Congresso e os tribunais frearam o abuso do poder presidencial.

As instituições democráticas dos Estados Unidos foram desafiadas em várias ocasiões durante o século XX, mas cada um desses desafios foi efetivamente contido. As grades de proteção suportaram o choque, enquanto políticos de ambos os partidos – e muitas vezes a sociedade como um todo – repeliam violações que pudessem ameaçar a democracia. Como resultado, episódios de intolerância e guerra partidária nunca se desdobraram no tipo de "espiral de morte" que destruiu democracias na Europa nos anos 1930 e na América Latina nos anos 1960 e 1970.

Ainda assim, devemos concluir com uma advertência perturbadora. As normas que sustentam nosso sistema político repousavam, num grau considerável, em exclusão racial. A estabilidade do período entre o final da Reconstrução e os anos 1980 estava enraizada num pecado original: o Compromisso de 1877 e suas consequências, que permitiram a desdemocratização do Sul e a consolidação das leis de Jim Crow. A exclusão racial contribuiu diretamente para a civilidade e a cooperação partidárias que passaram a caracterizar a política norte-americana no século XX. O "sólido Sul" surgiu como uma força conservadora poderosa dentro do Partido Democrata, ao mesmo tempo vetando direitos civis e servindo de ponte com os republicanos. A proximidade ideológica dos democratas sulistas com os republicanos conservadores reduziu a polarização e facilitou a concertação bipartidária, mas ao grande custo de manter os direitos civis – e a democratização plena do país[122] – fora da agenda política.

As normas democráticas dos Estados Unidos, portanto, nasceram num contexto de exclusão. Enquanto a comunidade política estava amplamente restrita a brancos, democratas e republicanos tinham muito em comum. Nenhum partido se mostrava inclinado a ver o outro como uma ameaça à sua existência. O processo de inclusão racial que se iniciou após a Segunda Guerra Mundial e culminou com a Lei dos Direitos Civis de 1964 e a Lei do Direito de Voto de 1965 iria, enfim, democratizar plenamente a nação. Mas também iria polarizá-la, propondo o maior desafio às formas estabelecidas de tolerância e reserva mútuas desde a Reconstrução.[123]

7. A desintegração

Na tarde de sábado, 13 de fevereiro de 2016, um jornal de San Antonio relatou que o magistrado Antonin Scalia, da Suprema Corte, havia falecido enquanto dormia numa viagem de caça no Texas. As mídias sociais entraram em erupção. Em minutos, um antigo quadro republicano e fundador da publicação jurídica conservadora *The Federalist* tuitou: "Se Scalia de fato morreu, o Senado tem que se recusar a confirmar quaisquer magistrados em 2016 e deixar a nomeação para o próximo presidente."[1] Pouco depois, o diretor de comunicações do senador republicano Mike Lee tuitou: "O que é menos que zero? As chances de Obama conseguir designar um magistrado da Suprema Corte para substituir Scalia."[2] No começo da noite, o líder da maioria no Senado, Mitch McConnell, divulgou uma mensagem enviando suas condolências à família de Scalia, mas também declarando: "Esta vaga não deve ser preenchida até que tenhamos um novo presidente."

Em 16 de março de 2016, o presidente Barack Obama indicou o juiz de apelação federal Merrick Garland para ocupar a vaga de Scalia. Ninguém duvidou que Garland fosse um candidato qualificado, e, segundo todos os relatos, era uma pessoa ideologicamente moderada. Porém, pela primeira vez na história, o Senado dos Estados Unidos se recusou até mesmo a considerar a indicação de um presidente eleito para a Suprema Corte.[3] Como já vimos, o Senado sempre havia usado de reserva institucional ao exercer sua prerrogativa de aconselhamento e consentimento na seleção de magistrados para a Suprema Corte: desde 1866, todas as vezes que um presidente tomou a iniciativa de preencher uma vaga antes da eleição de seu sucessor, teve permissão para fazê-lo.[4]

Porém, o mundo tinha mudado em 2016. Então, num abandono radical do precedente histórico, os republicanos negaram a autoridade do presidente para nomear um novo juiz. Tratava-se de um exemplo extraordinário de violação da norma. Um ano depois, um republicano estava na Casa Branca, e os republicanos conseguiram o que queriam: a indicação de um magistrado conservador, Neil Gorsuch, que eles rapidamente aprovaram. O Partido Republicano, GOP, pisoteara uma norma democrática básica – na verdade, roubara uma cadeira da Suprema Corte – e saíra ileso.

As tradições que sustentam as instituições democráticas americanas estão se desintegrando, abrindo um vazio desconcertante entre como nosso sistema político funciona e as expectativas há muito arraigadas de como ele *deve* funcionar. À medida que nossas grades flexíveis de proteção foram se enfraquecendo, nós nos tornamos cada vez mais vulneráveis a líderes antidemocráticos.

Donald Trump, um violador em série de normas, é amplamente (e corretamente) criticado por investir contra as regras democráticas do país. Contudo, o problema não começou com Trump. O processo de erosão das normas começou décadas atrás – muito antes de Trump ter descido a escada rolante para anunciar sua candidatura presidencial.

Nas eleições legislativas de 1978 no noroeste da Geórgia, um jovem Newt Gingrich tentou pela terceira vez um mandato distrital fora de Atlanta. Depois de duas derrotas como um autoidentificado liberal republicano, ele finalmente ganhou – dessa vez como conservador, capturando um distrito que não estivera nas mãos dos republicanos nos últimos 130 anos. O ar acadêmico de Gingrich, com seu par de óculos (ele tinha sido professor de história na universidade local), discurso jovial, cabeleira espessa e costeletas cerradas, ocultava uma brutalidade que ajudaria a transformar a política norte-americana.

Em sua campanha de junho de 1978, Gingrich conhecera um grupo de universitários republicanos num Holiday Inn do aeroporto de Atlanta, cortejando-os com uma visão mais dura e impiedosa da política do que

eles estavam acostumados. Ele descobriu uma plateia sedenta. Gingrich advertiu os jovens republicanos, dizendo para pararem de usar "linguagem de escoteiro, que é muito boa em volta de uma fogueira de acampamento, mas uma porcaria em política".[5] E continuou:

> Vocês estão *lutando uma guerra. É uma guerra pelo poder* ... Este partido não precisa de mais uma geração de quase líderes precavidos, prudentes, cuidadosos, moles e irrelevantes ... O que realmente precisamos é de gente disposta a mostrar o seu valor no meio de uma pancadaria ... Qual o principal objetivo de um líder político? ... Construir maioria.

Quando Gingrich chegou a Washington, em 1979, sua visão da política como guerra estava em desacordo com a da liderança republicana. O líder da minoria na Câmara, Bob Michel, uma figura afável que fazia carona solidária para casa em Illinois nos recessos parlamentares com seu colega democrata Dan Rostenkowski, era comprometido com o respeito às normas estabelecidas de civilidade e cooperação bipartidária.[6] Gingrich rejeitava essa abordagem como demasiadamente "mole". Para ele, fazer uma maioria republicana exigiria promover uma forma mais dura de política.[7]

Apoiado por um pequeno mas crescente grupo de lealistas, Gingrich lançou uma insurreição cujo objetivo era instilar uma abordagem mais combativa no partido.[8] Tirando vantagem de uma nova tecnologia de mídia, a C-Span, Gingrich "usava adjetivos como se fossem pedras",[9] empregando deliberadamente uma retórica de exageros. Ele descrevia o Congresso como "corrupto" e "doente". Questionava o patriotismo de seus rivais democratas.[10] Chegava a compará-los com Mussolini e os acusava de tentar "destruir o nosso país".[11] Segundo um ex-líder do Partido Democrata na Geórgia, Steve Anthony, "as coisas que saíam da boca de Gingrich ... nós nunca [tínhamos ouvido] aquilo antes de nenhum dos lados. Gingrich ia tão longe em seus exageros que o fator choque paralisou a oposição por alguns anos".[12]

Através de um novo comitê de ação política, o Gopac, Gingrich e seus aliados trabalharam na difusão dessas táticas em todo o partido. O Gopac

produziu mais de 2 mil fitas de educação e treinamento, distribuídas a cada mês para colocar os recrutas da "Revolução Republicana" de Gingrich na mesma página retórica. O ex-secretário de imprensa de Gingrich, Tony Blankley, comparou a tática àquela usada pelo aiatolá Khomeini em sua marcha para o poder no Irã.[13] No começo dos anos 1990, Gingrich e sua equipe distribuíram memorandos para os candidatos republicanos, instruindo-os a usar certas palavras negativas para descrever os democratas, incluindo *patético, doente, grotesco, deslealdade, contra a bandeira, contra a família* e *traidores*.[14] Este foi o começo de uma mudança sísmica na política norte-americana.

Mesmo quando ascendeu na estrutura de liderança republicana – tornando-se coordenador em 1989 e presidente da Câmara em 1995 –, ele se recusou a abandonar sua retórica linha-dura. E, em vez de repelir o partido, atraiu-o para si. Quando se tornou presidente da Câmara, Gingrich era um modelo para uma nova geração de legisladores republicanos, muitos dos quais eleitos em 1994, na votação esmagadora que deu ao GOP a primeira maioria na Câmara em quarenta anos. O Senado foi igualmente transformado pela chegada dos "senadores Gingrich",[15] cuja ideologia, aversão ao compromisso e disposição para obstruir o trabalho legislativo ajudaram a acelerar o fim dos "costumes do povo" tradicionais do órgão.

Embora poucos tenham percebido na época, Gingrich e seus aliados estavam na crista de uma nova onda de polarização enraizada no descontentamento público crescente, sobretudo entre as bases republicanas. Gingrich não criou essa polarização, mas foi um dos primeiros republicanos a explorar a mudança do sentimento popular. E sua liderança ajudou a estabelecer a "política como guerra" como estratégia dominante do GOP. Segundo o congressista democrata Barney Frank, Gingrich

> transformou a política americana de uma em que as pessoas presumem a boa vontade de seus oponentes, mesmo quando discordam, em uma na qual tratam aqueles de quem discordam como maus e imorais. Ele foi uma espécie de macarthista bem-sucedido.[16]

A nova abordagem jogo duro dos republicanos foi manifesta durante a presidência de Bill Clinton. Em abril de 1993, aos quatro meses do primeiro mandato de Clinton, o líder da minoria no Senado, Robert Dole, afirmou que a modesta vitória popular de Clinton significava que o tradicional período de lua de mel em que o novo presidente é tratado com deferência não estava garantido,[17] passando a orquestrar, em seguida, a obstrução da iniciativa de 16 bilhões de dólares do presidente para geração de empregos. O uso da obstrução, que já havia aumentado marcadamente nos anos 1980 e começo dos anos 1990,[18] alcançou o que um ex-senador descreveu como níveis "epidêmicos" nos primeiros dois anos do governo Clinton.[19] Antes dos anos 1970, o número anual de moções de conclusão apresentadas para interromper debates no Senado – um bom indicador de tentativas de obstrução – nunca foi superior a sete; em 1993-94, tinha chegado a oitenta.[20] Os republicanos no Senado também pressionaram agressivamente por investigações sobre uma série de escândalos questionáveis, em especial uma transação imobiliária de Clinton no Arkansas nos anos 1980 (a assim chamada investigação Whitewater). Esses esforços culminaram, em 1994, com a nomeação de Kenneth Starr como conselheiro independente. Uma sombra pairaria sobre toda a presidência de Clinton.

Porém, a política do jogo duro chegou ao seu nível máximo após a vitória esmagadora dos republicanos na eleição de 1994. Com Gingrich então presidente da Câmara, o GOP adotou uma abordagem "sem concessões" – um sinal de pureza ideológica para a base do partido – que rejeitava deslavadamente a reserva institucional em nome da busca pela vitória por "quaisquer meios necessários". Republicanos da Câmara se recusaram a fazer concessões, por exemplo, em negociações sobre orçamento, levando a uma paralisação do governo de cinco dias em 1995 e a uma de 21 dias em 1996.[21] Foi uma mudança de rumo perigosa. Sem reserva institucional, os freios e contrapesos dão lugar a impasse e disfunção.

O apogeu do jogo duro constitucional dos anos 1990 foi a votação na Câmara do impeachment do presidente Bill Clinton em dezembro de 1998. Apenas o segundo impeachment da história presidencial dos Estados Unidos, a iniciativa batia de frente com normas há muito estabelecidas. A

investigação, que começara com o beco sem saída do inquérito Whitewater e por fim passara a ter como ponto central o testemunho de Clinton sobre um caso fora do casamento, nunca revelou nada que se aproximasse dos padrões convencionais do que constitui crime ou delito de alta gravidade. Nas palavras do constitucionalista Keith Whittington, os republicanos acusaram o presidente com base "em uma tecnicalidade".[22] Os membros republicanos da Câmara também conseguiram passar o impeachment sem apoio bipartidário, o que significava que Clinton quase certamente não seria condenado pelo Senado (onde ele foi inocentado em fevereiro de 1999). Num ato sem precedentes na história dos Estados Unidos,[23] os republicanos da Câmara dos Representantes tinham politizado o processo de impeachment, rebaixando-o, nas palavras dos especialistas em Congresso Thomas Mann e Norman Ornstein, "à condição de apenas mais uma arma nas guerras partidárias".[24]

Embora Gingrich possa ter liderado o assalto inicial contra a tolerância e a reserva mútuas, a decadência para a política como guerra só se acelerou depois que ele saiu do Congresso em 1999. Apesar de ter sido sucedido na presidência da casa por Dennis Hastert, o poder real ficou nas mãos do líder da maioria, Tom DeLay. Apelidado "o Martelo", DeLay compartilhava a implacabilidade sectária de Gingrich. Ele o demonstrou, em parte, no Projeto K Street, que juntava firmas de lobby com agentes republicanos e instituía um sistema chamado *pay-to-play* de favorecimento, que recompensava lobistas com legislações baseadas em seu apoio aos mandatários do GOP.[25] O congressista republicano Chris Shays descreve a filosofia de DeLay em termos francos: "Se não for ilegal, faça."[26] O resultado foi um desgaste ainda maior das normas. "Reiteradamente", observou um repórter, DeLay "rompeu a cerca invisível que contém outros sectários".[27] DeLay trouxe a violação costumeira da norma para o século XXI.

Na tarde de 14 de dezembro de 2000, depois que Al Gore reconheceu a vitória de George W. Bush na sequência de uma penosa disputa pós-eleitoral, Bush falou ao país da Câmara dos Representantes do Texas. Tendo sido

apresentado pelo presidente democrata da Câmara, Bush declarou que havia escolhido falar na Câmara do Texas

> porque ela foi um lar para a cooperação bipartidária. Aqui, num lugar onde os democratas têm a maioria, republicanos e democratas trabalharam juntos para fazer o que é certo para as pessoas que nós representamos. O espírito de cooperação que eu vi neste salão é o que nós precisamos em Washington.[28]

Este espírito absolutamente não se manifestou. Bush prometera ser um "unificador, não um divisor", mas a guerra partidária só se intensificou durante seus oito anos de mandato. Pouco antes da posse, DeLay deu ao presidente eleito uma lição de realidade, dizendo-lhe, segundo relatos: "Nós não trabalhamos com democratas. Não vai haver nada desse negócio de unificador-divisor."[29]

O presidente Bush governou marcadamente à direita, abandonando toda e qualquer pretensão de cooperação bipartidária orientado por seu conselheiro político Karl Rove, que havia chegado à conclusão de que o eleitorado estava tão polarizado que os republicanos podiam vencer mobilizando a sua própria base, em vez de buscar eleitores independentes.[30] Além disso, exceto pelos acontecimentos na esteira dos ataques do 11 de Setembro e as ações militares subsequentes no Afeganistão e no Iraque, os democratas no Congresso evitaram a cooperação bipartidária em favor de obstruções. Harry Reid e outros líderes do Senado usaram as regras da casa para retardar ou bloquear a legislação republicana, rompendo com precedentes e obstruindo de forma rotineira as propostas de Bush às quais se opunham.[31]

Os democratas do Senado também começaram a se afastar da norma da reserva institucional na área de aconselhamento e consentimento, obstruindo um número sem precedentes de indicações judiciárias do presidente Bush, rejeitando-os de cara ou desencorajando-os mediante a não realização de sabatinas.[32] A norma de deferência para com as indicações do presidente estava se dissolvendo. Com efeito, segundo o *New York Times*, um estrategista democrata teria dito que o Senado precisava "mudar as

para "provocar o colapso do sistema como um todo"[104] – se suas reivindicações de cortes dramáticos de despesas não fossem atendidas. Da mesma forma, os senadores Pat Toomey, da Pensilvânia, e Mike Lee, de Utah, ambos apoiados pelo Tea Party, solicitaram declaração de moratória se Obama não cedesse às suas demandas.[105] Conforme afirmou o congressista Jason Chaffetz posteriormente: "Não estavamos brincando ... Íamos fazer a casa cair."[106] Embora um acordo de último minuto tenha evitado a moratória, prejuízos consideráveis já haviam sido causados. Os mercados não responderam bem e, pela primeira vez na história, a Standard & Poor's rebaixou a classificação de crédito dos Estados Unidos.

Março de 2015 trouxe outra ocorrência sem precedentes, quando o senador Tom Cotton e outros 46 senadores republicanos escreveram uma carta aberta aos líderes iranianos, insistindo que Obama não tinha autoridade para negociar um acordo sobre o programa nuclear iraniano. Opostos ao acordo com o Irã e enfurecidos com a decisão de Obama de usar um "acordo executivo" em vez de um tratado, os republicanos do Senado intervieram em negociações diplomáticas, há muito tempo domínio exclusivo do poder Executivo.[107] O senador da Flórida Bill Nelson, um democrata moderado, descreveu a carta como "de cair o queixo ... Eu não pude deixar de me perguntar se teria assinado uma carta assim sob o presidente George W. Bush. Não, eu jamais teria sequer contemplado a hipótese".[108] Cotton e seus aliados tinham descaradamente tentado minar a autoridade do presidente em exercício.[109]

O terceiro momento de violação de normas foi a recusa do Senado, em 2016, de aceitar a indicação presidencial de Merrick Garland para a Suprema Corte. É importante repetir que nenhuma vez desde a Reconstrução um presidente teve a oportunidade de preencher uma vaga na Suprema Corte recusada ao nomear alguém antes da eleição de seu sucessor.[110] Porém, a ameaça de obstrução não parou aí. No período preparatório anterior à eleição de 2016, quando se acreditava amplamente que Hillary Clinton ia vencer, vários senadores republicanos, inclusive Ted Cruz, John McCain e Richard Burr, prometeram bloquear todas as indicações de Clinton para a Suprema Corte nos quatro anos seguintes,

reduzindo efetivamente o tamanho da Suprema Corte a oito membros.[111] Burr, um senador da Carolina do Norte, disse numa reunião fechada de voluntários republicanos: "Se Hillary for presidente, eu vou fazer tudo o que puder para garantir que, daqui a quatro anos a partir de agora, nós ainda tenhamos uma vaga na Suprema Corte."[112] Embora a Constituição não especifique seu tamanho, a corte de nove membros se tornara há muito uma tradição estabelecida. Republicanos e democratas tinham ambos defendido a autonomia da corte contra o abuso de Roosevelt em 1937. Apesar de Ted Cruz ter afirmado que havia um extenso "precedente histórico"[113] para a mudança do tamanho da Suprema Corte, este precedente desaparecera pouco depois da Guerra Civil. A iniciativa de Cruz teria rompido com uma norma de 147 anos.

Com táticas como essas, os republicanos tinham começado a se comportar como um partido político antissistema. No final do mandato de Obama, as grades flexíveis de proteção da democracia estavam se enfraquecendo perigosamente.

SE, 25 ANOS ATRÁS, alguém lhe descrevesse um país no qual candidatos ameaçam botar seus rivais na cadeia, oponentes políticos acusam o governo de fraudar resultados eleitorais ou de estabelecer uma ditadura e partidos usam suas maiorias legislativas para o impeachment de presidentes e usurpação de cadeiras da Suprema Corte, você pensaria no Equador ou na Romênia. Provavelmente, não teria pensado nos Estados Unidos.

Por trás da desintegração das normas básicas de tolerância e reserva mútuas jaz uma síndrome de intensa polarização partidária. Embora ela tenha começado com a radicalização do Partido Republicano, suas consequências estão sendo sentidas em todo o sistema político norte-americano. Paralisação de governos, sequestros legislativos, redesenho distrital em meio de década e recusa de até mesmo considerar uma indicação à Suprema Corte não são momentos aberrantes. Ao longo dos últimos 25 anos, democratas e republicanos se tornaram muito mais do que apenas dois partidos competidores, separados em campos liberal e conservador. Seus

eleitores encontram-se hoje profundamente divididos por raça, religião, geografia[114] e mesmo "modo de vida".[115]

Considere essa descoberta extraordinária: nos anos 1960, os cientistas políticos perguntavam aos norte-americanos como eles se sentiriam se seu filho ou filha se casasse com alguém que se identificasse com outro partido político; 4% dos democratas e 5% dos republicanos disseram que ficariam "descontentes".[116] Em 2010, em contraste, 33% dos democratas e 49% dos republicanos responderam que ficariam "um pouco ou muito infelizes" diante da perspectiva de um casamento interpartidário. Ser democrata ou republicano se tornou não apenas uma questão de filiação partidária, mas uma identidade.[117] Uma pesquisa de 2016 conduzida pela Pew Foundation revelou que 49% dos republicanos e 55% dos democratas dizem que o outro partido lhes "dá medo". Entre os norte-americanos politicamente engajados, os números são ainda maiores – 70% dos democratas e 62% dos republicanos dizem que vivem com medo do outro partido.[118]

Essas pesquisas apontam para o avanço de um fenômeno perigoso na política norte-americana: a intensa animosidade partidária. As raízes desse fenômeno repousam num realinhamento partidário de longo prazo, que começou a tomar forma nos anos 1960. Durante a maior parte do século XX, os partidos norte-americanos foram "grandes tendas" ideológicas, cada um abrangendo bases eleitorais diversas e uma ampla gama de opiniões políticas. Os democratas representavam a coalizão do New Deal – com liberais, sindicatos organizados, afro-americanos e a segunda e terceira gerações de imigrantes católicos –,[119] mas também representavam os brancos conservadores do Sul. Por sua vez, o GOP agrupava desde liberais do Nordeste até conservadores do Meio-Oeste e do Oeste. Os cristãos evangélicos pertenciam a ambos os partidos,[120] com uma ligeira maioria apoiando os democratas – de modo que nenhum partido podia ser acusado de "ateu".

Visto que ambos os partidos tinham uma composição interna bastante heterogênea, a polarização entre eles era muito mais baixa do que é hoje. Congressistas republicanos e democratas se dividiam em torno de questões como impostos e despesas, regulação governamental e sindicatos, mas os partidos se sobrepunham na potencialmente explosiva questão de raça.[121]

Embora ambos os partidos tivessem facções que apoiavam os direitos civis, a oposição dos democratas do Sul e o controle estratégico do sistema de comitês do Congresso mantiveram a questão fora da agenda.[122] Essa heterogeneidade interna neutralizava os conflitos. Em vez de ver um ao outro como inimigos, republicanos e democratas muitas vezes encontravam bases comuns. Enquanto republicanos e democratas liberais frequentemente votavam juntos no Congresso para pressionar em prol dos direitos civis, democratas do Sul e republicanos de direita do Norte sustentavam uma "coalizão conservadora"[123] no Congresso para se opor.

O movimento pelos direitos civis, que culminou com a Lei dos Direitos Civis em 1964 e a Lei do Direito de Voto em 1965, deu fim a esse arranjo partidário. Não só ele finalmente democratizou o Sul,[124] emancipando os negros e acabando com o domínio de um único partido, mas acelerou um realinhamento em longo prazo do sistema partidário cujas consequências estão se desdobrando ainda hoje. Seria a Lei dos Direitos Civis – que o presidente democrata Lyndon Johnson abraçou e o candidato republicano de 1964, Barry Goldwater, combateu – que definiria os democratas como o partido dos direitos civis e os republicanos como o partido do status quo racial. Nas décadas que se seguiram, a migração sulista branca para o Partido Republicano se acelerou. Os apelos raciais da "Estratégia Sulista"[125] de Nixon e, subsequentemente, as mensagens codificadas sobre raça de Ronald Reagan comunicaram aos eleitores que o GOP era a casa dos conservadores raciais brancos. No final do século, aquela que por muito tempo fora uma região solidamente democrata tinha se tornado firmemente republicana.[126] Ao mesmo tempo, os negros sulistas – aptos a votar pela primeira vez em quase um século – afluíram em bando para os democratas, assim como vários republicanos liberais que apoiavam os direitos civis.[127] Quando o Sul se tornou republicano, o Nordeste se tornou autenticamente azul, a cor dos democratas.

O realinhamento pós-1965 também deu início a um processo de separação ideológica dos eleitores.[128] Pela primeira vez em quase um século, filiação partidária e ideologia convergiam, com o GOP se tornando sobretudo conservador e os democratas se tornando predominantemente liberais.[129]

Nos anos 2000, os partidos Republicano e Democrata já não eram mais "grandes tendas" ideológicas. Com o desaparecimento dos democratas conservadores e dos republicanos liberais, as áreas de sobreposição entre os dois partidos aos poucos desapareceram. E, como a maioria dos senadores e deputados acabou passando a ter mais em comum com seus aliados partidários do que com membros do partido de oposição, eles começaram a cooperar com menos frequência e a votar consistentemente com seu próprio partido. À medida que tanto eleitores como seus representantes eleitos iam se agrupando em "campos" cada vez mais homogêneos, as diferenças ideológicas entre os partidos iam se tornando cada vez mais marcadas.[130]

Contudo, a separação do eleitorado norte-americano em democratas liberais e republicanos conservadores não é capaz de explicar sozinha a profundidade da hostilidade partidária que surgiu no país. Tampouco ela explica por que essa polarização foi tão assimétrica, empurrando o Partido Republicano mais agudamente para a direita do que empurrou os democratas para a esquerda.[131] Partidos separados em questões de ideologia não engendram necessariamente "o medo e a aversão" que corroem as normas de tolerância mútua, levando políticos a começar a questionar a legitimidade de seus rivais. Eleitores são ideologicamente divididos na Grã-Bretanha, na Alemanha e na Suécia, mas em nenhum desses países observamos o tipo de ódio sectário que hoje vemos nos Estados Unidos.

O realinhamento foi muito além da oposição liberal versus conservadores. As bases sociais, étnicas e culturais da filiação partidária também mudaram dramaticamente, dando origem a partidos que representam não apenas abordagens políticas distintas, mas comunidades, culturas e valores diferentes. Nós já mencionamos uma força motora maior desse processo: o movimento pelos direitos civis. Mesmo assim, a diversificação étnica não era limitada à emancipação negra. A partir dos anos 1960, os Estados Unidos experimentaram uma onda maciça de imigração, em primeiro lugar da América Latina e, posteriormente, da Ásia, a qual alterou de forma dramática o mapa demográfico do país. Em 1950, os não brancos mal chegavam a constituir 10% da população norte-americana. Em 2014, eles constituíam 38%,[132] e o Departamento de Censo projeta que a maioria da população será não branca em 2044.[133]

Juntamente com a emancipação negra, a imigração transformou os partidos políticos norte-americanos. Esses novos eleitores apoiaram desproporcionalmente o Partido Democrata. A fração dos votos democratas não brancos subiu de 7% nos anos 1950 para 44% em 2012.[134] Os eleitores republicanos, em contraste, ainda eram quase 90% brancos anos 2000 adentro.[135] Assim, enquanto os democratas se tornaram cada vez mais um partido de minorias étnicas, o Partido Republicano permaneceu quase inteiramente um partido de brancos.

O Partido Republicano também se tornou o partido dos cristãos evangélicos. Os evangélicos entraram em massa na política no final dos anos 1970, motivados, em grande parte, pela decisão *Roe contra Wade* da Suprema Corte, que legalizava o aborto. A partir de Ronald Reagan em 1980, o GOP abraçou a direita cristã e adotou posições crescentemente pró-evangélicas, incluindo oposição ao aborto, apoio ao direito de oração nas escolas públicas e, mais tarde, oposição ao casamento gay.[136] Evangélicos brancos – que se inclinaram para os democratas nos anos 1960 – começaram a votar no Partido Republicano. Em 2016, 76% dos evangélicos brancos se identificavam como republicanos.[137] Eleitores democratas, por sua vez, se tornaram cada vez mais seculares. A porcentagem de democratas brancos que frequenta igrejas regularmente caiu de 50% nos anos 1960 para abaixo de 30% nos anos 2000.[138]

Trata-se de uma mudança extraordinária. Como destaca o cientista político Alan Abramowitz, nos anos 1950 os cristãos brancos casados eram a maioria esmagadora – quase 80% – do eleitorado norte-americano, divididos mais ou menos igualmente entre os dois partidos.[139] Nos anos 2000, cristãos brancos casados mal chegavam a 40% do eleitorado, estando então concentrados no Partido Republicano.[140] Em outras palavras, os dois partidos encontram-se agora divididos sobre raça e religião[141] – duas questões profundamente polarizadoras, que tendem a gerar maior intolerância e hostilidade do que questões políticas tradicionais como impostos e despesas governamentais.

Nos anos 2000, portanto, os eleitores democratas e republicanos, e os políticos que os representavam, estavam mais divididos do que em qualquer ponto da história do século anterior. Porém, por que a maioria das violações de normas estava sendo praticada pelo Partido Republicano?[142]

Em primeiro lugar, o cenário em transformação da mídia teve um impacto mais forte sobre o Partido Republicano. Os eleitores republicanos confiam mais pesadamente em canais de mídia partidários do que os democratas.[143] Em 2010, 69% dos eleitores republicanos eram espectadores da Fox News.[144] E apresentadores de programas de rádio populares como Rush Limbaugh, Sean Hannity, Michael Savage, Mark Levin e Laura Ingraham, que ajudaram todos a legitimar o uso de discursos incivis, têm poucas contrapartidas entre os liberais.[145]

A ascensão da mídia de direita também afetou os mandatários republicanos.[146] Durante a administração Obama, os comentaristas da Fox News e personalidades radiofônicas de direita adotaram quase todos uma posição "sem concessões",[147] atacando maliciosamente qualquer político republicano que rompesse com a linha do partido. Quando o representante republicano Darrell Issa, da Califórnia, declarou que o GOP poderia realizar mais objetivos de sua agenda se tivesse disposição de trabalhar, na ocasião, com o presidente Obama, Rush Limbaugh o forçou a repudiar publicamente a afirmação e a declarar lealdade à agenda obstrucionista.[148] Como disse o ex-líder da maioria republicana do Senado: "Se você se afasta minimamente da extrema direita, você é atacado pela mídia conservadora."[149]

Posições linha-dura foram reforçadas por grupos de interesse conservadores bem-financiados.[150] No final dos anos 1990, organizações como a Americans for Tax Reform, de Grover Norquist, e o Club for Growth se tornaram vozes dominantes no GOP, arrastando os políticos republicanos para posições mais inflexíveis em questões de ideologia.[151] Norquist exigiu que os congressistas do GOP assinassem compromissos de "nenhum imposto" pela reforma fiscal, forçando-os basicamente a uma postura obstrucionista. Graças, em parte, ao afrouxamento das leis de financiamento de campanha em 2010, grupos de fora como o Americans for Prosperity e a American Energy Alliance – muitos deles parte da rede bilionária da família Koch – adquiriram uma influência extraordinária no Partido Republicano durante os anos Obama.[152] Só em 2012, a família Koch foi responsável por mais de 400 milhões de dólares em despesas eleitorais.[153] Junto com o Tea Party, a rede Koch e outras organizações similares ajudaram a eleger uma nova geração de republicanos para a qual *fazer concessões* era um palavrão. Um partido cujo núcleo foi ativamente esvaziado por doadores e grupos de pressão também ficou mais vulnerável a forças extremistas.

Contudo, não foram somente a mídia e interesses de fora que empurraram o Partido Republicano para o extremismo. Mudanças sociais e culturais também tiveram um papel importante. Ao contrário do Partido Democrata, que se diversificou cada vez mais nas últimas décadas, o GOP permaneceu culturalmente homogêneo.[154] Isso é significativo, porque o núcleo de eleitores brancos protestantes do partido não constitui apenas uma base eleitoral qualquer – durante quase dois séculos, eles abrangeram a maioria do eleitorado dos Estados Unidos e foram política, econômica e culturalmente dominantes na sociedade norte-americana. Agora, mais uma vez, brancos protestantes são uma minoria do eleitorado – e uma minoria declinante.[155] E eles se instalaram confortavelmente no Partido Republicano.

Em seu ensaio de 1964 "The Paranoid Style in American Politics", o historiador Richard Hofstadter descreveu o fenômeno da "ansiedade de status", o qual, acreditava ele, tem mais propensão a emergir quando o status, a identidade e o sentido de pertencimento de grupos sociais são percebidos como estando sob ameaça. Isso conduz a um estilo de política que é "excitável demais, desconfiado demais, agressivo, pretensioso e apocalíptico demais".[156] Meio século após sua publicação, o ensaio de Hofstadter talvez seja hoje mais relevante do que nunca. Em grande parte, a luta contra o status declinante de maioria é o que abastece a animosidade intensa que passou a definir a direita americana. Números de pesquisas sugerem que muitos republicanos do movimento Tea Party compartilham a percepção de que o país no qual eles cresceram está "escapando entre os dedos, ameaçado pela rápida transformação do que eles acreditam ser a 'verdadeira' América".[157] Para citar o título

do recente livro do sociólogo Arlie Hochschild, eles se percebem como "estrangeiros em sua própria terra".[158]

Essa percepção pode explicar a ascensão de um discurso que estabelece uma distinção entre os "americanos verdadeiros" e aqueles que são associados a liberais e ao Partido Democrata. Se a definição de "verdadeiros americanos" for restrita a nativos, falantes de inglês, brancos e cristãos, então fica fácil entender por que os "verdadeiros americanos"[159] podem ver a si mesmos como em declínio. Como formula macabramente Ann Coulter: "O eleitorado norte-americano não está se deslocando para a esquerda – está encolhendo."[160] A percepção entre muitos republicanos simpatizantes do Tea Party de que o país está desaparecendo nos ajuda a compreender o apelo de slogans como "Take Our Country Back" (Retomar nosso país) e "Make America Great Again" (Tornar a América grande de novo).[161] O perigo de tais apelos é que caracterizar os democratas como americanos *não* verdadeiros constitui um verdadeiro ataque frontal contra a tolerância mútua.

Políticos republicanos de Newt Gingrich a Donald Trump aprenderam que, numa sociedade polarizada, tratar rivais como inimigos pode ser útil – e que promover a política como guerra pode apelar àqueles que receiam ter muito a perder. Contudo, guerras sempre têm seu preço. O ataque crescente contra normas de tolerância e reserva mútuas – sobretudo por republicanos, mas não só por eles – erodiu as grades flexíveis de proteção que há muito nos protegiam do tipo mortal de luta sectária que destruiu democracias em outras partes do mundo. Quando Donald Trump assumiu o cargo em janeiro de 2017, as grades de proteção ainda restavam de pé, mas estavam mais fracas do que jamais foram ao longo de um século – e as coisas estavam prestes a piorar.

8. Trump contra as grades de proteção

O primeiro ano de Donald Trump no cargo seguiu um roteiro semelhante. Como Alberto Fujimori, Hugo Chávez e Recep Tayyip Erdoğan, o novo presidente dos Estados Unidos começou seu mandato lançando ataques retóricos contundentes contra seus adversários. Chamou a mídia de "inimiga do povo americano", questionou a legitimidade de juízes e ameaçou cortar o financiamento federal de cidades de grande importância. Previsivelmente, esses ataques desencadearam desânimo, choque e ódio em todo o espectro político. Os jornalistas se viram nas linhas de frente, denunciando – mas também provocando – o comportamento violador de normas do presidente. Um estudo do Centro Shorenstein de Mídia, Política e Políticas Públicas verificou que os mais importantes espaços de mídia se mostravam "inclementes" em sua cobertura dos primeiros cem dias da administração Trump.[1] Sobre matérias jornalísticas de inclinação clara, o estudo verificou, 80% eram negativas – percentual muito mais alto do que sob Clinton (60%), George W. Bush (57%) e Obama (41%).

Rapidamente, os funcionários da administração Trump passaram a se sentir sitiados.[2] Não havia uma única semana em que a cobertura de imprensa não fosse pelo menos 70% negativa.[3] E, em meio ao turbilhão de rumores sobre laços da campanha de Trump com a Rússia, um destacado conselheiro especial, Robert Mueller, foi designado para supervisionar a investigação do caso. Em apenas poucos meses de sua presidência, Donald Trump já enfrentava rumores de impeachment. Ainda assim, ele preservou o apoio de sua base e, como outros demagogos eleitos, dobrou a aposta. Declarou que sua administração estava sendo acossada por forças poderosas, dizendo a formandos da Academia da Guarda-Costeira dos Estados

Unidos que "nenhum político na história, e digo isso com muita segurança, foi mais maltratado nem mais injustiçado do que eu".[4] A questão, portanto, era como Trump responderia: iria o presidente outsider que se considerava sob assalto injustificado atacar, como aconteceu no Peru e na Turquia?

Donald Trump exibiu claros instintos autoritários durante o seu primeiro ano de mandato. No capítulo 4, apresentamos três estratégias através das quais autoritários eleitos buscam consolidar o poder: capturar os árbitros, tirar da partida importantes jogadores do time adversário e reescrever as regras para inverter a situação de jogo contra os oponentes. Trump tentou *todas as três*.

Trump demonstrou uma hostilidade impressionante contra os árbitros – policiais, serviços de inteligência, agências éticas e tribunais. Logo depois de sua posse, ele buscou garantir que os chefes das agências de inteligência dos Estados Unidos, inclusive o FBI, a CIA e a Agência de Segurança Nacional (NSA), tivessem com ele uma lealdade pessoal, evidentemente para usar esses órgãos como um escudo contra investigações sobre os vínculos de sua campanha com a Rússia. Durante as suas primeiras semanas de mandato, Trump convocou o diretor do FBI James Comey para um jantar na Casa Branca, no qual, segundo Comey, solicitou garantias de lealdade. Depois, segundo consta, ele pressionou Comey a encerrar a investigação sobre seu recém-demitido conselheiro de Segurança Nacional, Michael Flynn, instou o diretor de Inteligência Nacional, Daniel Coats, e o diretor da CIA, Mike Pompeo, a intervirem na investigação de Comey e pediu pessoalmente a Coats e ao chefe da NSA, Michael Rogers, que dessem declarações negando a existência de qualquer conluio com a Rússia (o que ambos recusaram).[5]

Trump também tentou punir ou expurgar agências que atuavam com independência. Mais notavelmente, demitiu Comey depois que ficou claro que este não podia ser pressionado a proteger a administração e estava ampliando a investigação sobre a Rússia.[6] Somente uma vez nos 82 anos de história do FBI um presidente havia despedido um diretor do órgão antes

do término de seu mandato de dez anos – e, nesse caso, a iniciativa foi uma resposta a claras violações éticas e contou com apoio dos dois partidos.[7]

A demissão de Comey não foi a única investida do presidente contra árbitros que se recusaram a atuar em sua defesa. Trump tinha tentado estabelecer uma relação pessoal com o procurador federal Preet Bharara, baseado em Manhattan, cujas investigações sobre lavagem de dinheiro sabidamente ameaçavam alcançar o círculo íntimo de Trump;[8] quando Bharara, uma respeitada figura anticorrupção, continuou sua investigação, foi afastado pelo presidente.[9] Depois que o procurador-geral Jeff Sessions se retirou da investigação russa e seu vice Rod Rosenstein nomeou o respeitado ex-diretor do FBI Robert Mueller conselheiro especial para supervisionar a investigação, Trump humilhou Sessions publicamente, segundo consta a fim de precipitar a sua renúncia.[10] Os advogados da Casa Branca chegaram a lançar um esforço para descobrir alguma sujeira sobre Mueller, buscando conflitos de interesse que pudessem desacreditá-lo ou resultar na sua demissão.[11] No final de 2017, muitos dos aliados de Trump estavam pedindo abertamente que ele demitisse Mueller, e houve preocupação geral de que logo ele o fizesse.

Os esforços de Trump para descarrilar investigações independentes evocaram o tipo de assalto contra árbitros que costumamos ver nos países menos democráticos – por exemplo, a destituição da promotora geral venezuelana Luisa Ortega, uma chavista nomeada que afirmou sua independência e começou a investigar corrupção e abusos no governo de Maduro. Embora o mandato de Ortega não fosse expirar até 2021 e ela só pudesse ser destituída pelo Legislativo (que estava nas mãos da oposição), a Assembleia Constituinte pró-governo, dubiamente eleita, a afastou em agosto de 2017.[12]

Trump também atacou magistrados que tomaram decisões contra ele. Depois que o juiz James Robart, do Nono Circuito da Corte de Apelação, suspendeu o veto migratório decretado pela Presidência, Trump aludiu à "opinião deste pretenso juiz, que no fundo tira do nosso país a aplicação da lei".[13] Dois meses depois, quando o mesmo tribunal bloqueou temporariamente a retenção de fundos federais de cidades-santuário, a Casa Branca

denunciou o julgamento como um ataque contra o estado de direito por um "juiz não eleito".[14] O próprio Trump respondeu ameaçando dispersar o Nono Circuito.[15]

O presidente fez críticas indiretas ao Judiciário em agosto de 2017, ao perdoar o controverso ex-xerife Joe Arpaio, do Arizona, condenado por violar uma ordem da corte federal que o impedia de praticar abordagens por perfil racial. Arpaio era um aliado político e um herói para muitos apoiadores anti-imigrantes de Trump. Como já observamos, o poder constitucional de indulto do chefe do Executivo é ilimitado, mas, historicamente, os presidentes o têm exercido com grande comedimento, buscando aconselhar-se junto ao Departamento de Justiça e jamais concedendo perdões por autoproteção ou ganho político. Trump violou com ousadia essas normas. Não só ele não consultou o Departamento de Justiça, mas o perdão foi claramente político – um gesto popular para sua base.[16] A iniciativa reforçou temores de que o presidente pudesse no fim das contas perdoar a si mesmo e a seu círculo íntimo – questão que, segundo relatos, foi explorada por seus advogados.[17] Uma atitude desse tipo constituiria um ataque sem precedentes contra a independência do Judiciário. Como afirma o estudioso de direito constitucional Martin Redish: "Se um presidente puder imunizar seus agentes desse jeito, os tribunais perderão efetivamente toda a sua autoridade para proteger direitos constitucionais contra a invasão do poder Executivo."[18]

A administração Trump também maltratou, inevitavelmente, o Escritório de Ética Governamental (OGE), uma agência guardiã independente que, embora não disponha de poder legal, havia sido respeitada pelas administrações anteriores.[19] Diante dos inúmeros conflitos de interesse criados pelos negócios de Trump, o diretor do OGE, Walter Shaub, criticou reiteradamente o presidente eleito durante a transição. A administração respondeu lançando ataques contra o OGE. O presidente do Comitê de Supervisão da Câmara dos Representantes, Jason Chaffetz, aliado de Trump, chegou a mencionar uma investigação sobre Shaub.[20] Em maio, funcionários da administração tentaram forçar o OGE a interromper investigações sobre a nomeação de ex-lobistas pela Casa Branca.[21] Acossado e ignorado

pela Casa Branca, Shaub renunciou, deixando para trás o que o jornalista Ryan Lizza chamou de um OGE "destruído".[22]

O comportamento de Trump em relação a tribunais, órgãos de polícia e de inteligência e outras agências independentes foi tirado de uma cartilha autoritária. Ele falou abertamente em usar o Departamento de Justiça e o FBI para perseguir democratas, inclusive Hillary Clinton. Em no final de 2017, o Departamento de Justiça considerou nomear um conselheiro especial para investigar Clinton. A despeito de seus expurgos e ameaças, contudo, a administração não conseguiu capturar os árbitros. Trump não substituiu Comey por um lealista, em grande parte porque a manobra foi vetada por destacados senadores republicanos.[23] Da mesma forma, os republicanos no Senado resistiram aos esforços de Trump para substituir o procurador-geral Sessions.[24] Porém, o presidente tinha outras batalhas a travar.

A ADMINISTRAÇÃO TRUMP também intensificou esforços para tirar de campo jogadores importantes do sistema político. Os ataques retóricos de Trump contra críticos na mídia são um exemplo disso. Suas acusações reiteradas de que espaços como o *New York Times* e a CNN estavam distribuindo "fake news" e conspirando contra ele soam familiares a qualquer estudante de autoritarismo. Num tuíte de fevereiro de 2017, ele chamou a mídia de "inimiga do povo americano",[25] uma terminologia que, observaram os críticos, imitava a de Stálin e Mao. A retórica de Trump era com frequência ameaçadora. Poucos dias depois desse tuíte, Trump disse ao Comitê de Ação Política Conservadora:

> Eu amo a Primeira Emenda; ninguém a ama mais do que eu ... Entretanto, como vocês viram ao longo de toda a campanha, e mesmo agora, as fake news não dizem a verdade ... Eu digo que elas não representam o povo. Nunca representarão o povo, e nós vamos fazer alguma coisa quanto a isso.[26]

Fazer o quê, exatamente? No mês seguinte, Trump retornou à sua promessa de campanha de "ampliar o escopo das leis de calúnia e difamação",

As atividades iniciais da comissão sugerem que seu objetivo fosse a supressão de eleitores. Primeiro, ela está coletando histórias de fraude em todo o país, o que poderia fornecer munição para a restrição do direito de voto no âmbito estadual ou, talvez, para revogar a Lei Nacional de Registro do Eleitor ("Motor Voter Act") de 1993, que amplia as possibilidades de registro. Com efeito, a comissão está pronta para servir como porta-voz nacional relevante nos esforços republicanos para aprovar leis mais duras de identificação de eleitores. Segundo, a comissão objetiva encorajar ou facilitar expurgos nas listas eleitorais estaduais, os quais invariavelmente removeriam, como sugerem as pesquisas existentes, inúmeros eleitores legítimos. A comissão já buscou promover verificações cruzadas de registros eleitorais para descobrir casos de registro duplo, em que as pessoas estariam registradas em mais de um estado.[60] Também há relatos de que a comissão planeja usar o banco de dados do Departamento de Segurança Interna de titulares de visto de residência permanente, o *green card*, ou de outros vistos para passar um pente fino nas listas eleitorais em busca de não cidadãos. O risco, como mostra um estudo, é que o número de erros – devido à existência de muitas pessoas com o mesmo nome e data de nascimento – vai exceder vastamente o número de registros ilegais que sejam descobertos.[61]

Esforços para desencorajar o ato de votar são antidemocráticos em essência e têm uma história particularmente deplorável nos Estados Unidos. Embora os esforços atuais de restrição eleitoral não estejam nem sequer perto daqueles de longo alcance empreendidos pelos democratas sulistas no final do século XIX, eles são significativos. Haja vista as rigorosas leis de identificação de eleitores afetarem de maneira desproporcional a minoria de eleitores de baixa renda, que são esmagadoramente democratas, elas inclinam as eleições em favor do GOP.

A Comissão sobre Integridade Eleitoral de Trump não levou a cabo quaisquer reformas concretas em 2017, e sua solicitação canhestra de informações sobre eleitores foi amplamente repelida pelos estados.[62] Porém, se continuar com seu projeto de maneira descontrolada, ela tem o potencial de infligir danos reais ao processo eleitoral de nosso país.

De muitas maneiras, o presidente Trump seguiu o roteiro eleitoral autoritário durante o seu primeiro ano. Ele fez esforços para capturar os árbitros, tirar da partida jogadores importantes que pudessem detê-lo e inverter o mando de campo. Entretanto, ele falou mais do que agiu, e suas ameaças mais notórias não se concretizaram. Iniciativas antidemocráticas perturbadoras, inclusive aparelhar o FBI, enchendo-o de lealistas e bloqueando a investigação de Mueller, foram descarriladas pela oposição de republicanos e por sua própria incompetência. Uma iniciativa importante, a Comissão Presidencial de Aconselhamento sobre Integridade Eleitoral, está apenas começando a decolar, de modo que é mais difícil avaliar seu impacto. No geral, portanto, Trump repetidamente bateu de raspão nas grades de proteção, como um motorista irresponsável, mas não as rompeu. Apesar de motivos claros de preocupação, poucos retrocessos reais ocorreram em 2017. Não ultrapassamos o limite rumo ao autoritarismo.

Entretanto, ainda é cedo. O retrocesso da democracia é com frequência gradual, seus efeitos se desdobrando lentamente com o passar do tempo. Comparando o primeiro ano de mandato de Trump com o de outros autoritários potenciais, o quadro é confuso. A Tabela 3 apresenta uma lista de nove países nos quais líderes potencialmente autoritários chegaram ao poder pela via eleitoral. Em alguns deles, como o Equador e a Rússia, o retrocesso ficou evidente já no primeiro ano. Em contraste, no Peru sob Fujimori e na Turquia sob Erdoğan, isso não ocorreu no início. Fujimori se engajou em batalhas retóricas de ódio durante o seu primeiro ano como presidente, mas não investiu contra as instituições democráticas antes de quase dois anos. O colapso demorou até mais na Turquia.

O destino da democracia durante o restante da administração de Trump vai depender de vários fatores. O primeiro é o comportamento dos líderes republicanos. As instituições democráticas dependem crucialmente da disposição dos partidos governantes de defendê-las – mesmo contra seus próprios líderes. O fracasso do plano de Roosevelt de aparelhamento da corte e a queda de Nixon foram possibilitados, em parte, quando membros importantes do próprio partido do presidente – democratas no caso de Roosevelt e republicanos no caso de Nixon – decidiram

TABELA 3. O boletim autoritário após um ano

País	Líder	Data de início	Captura de árbitros	Remoção de jogadores	Mudança de regras	Destino do regime
Argentina	Juan Perón	Junho de 1946	SIM	NÃO	NÃO	Autoritário
Equador	Rafael Correa	Janeiro de 2007	SIM	SIM	SIM	Moderadamente autoritário
Hungria	Viktor Orbán	Maio de 2010	LIMITADO	NÃO	NÃO	Moderadamente autoritário
Itália	Silvio Berlusconi	Junho de 2001	NÃO	NÃO	NÃO	Democrático
Peru	Alberto Fujimori	Julho de 1990	NÃO	NÃO	NÃO	Autoritário
Peru	Ollanta Humala	Julho de 2011	NÃO	NÃO	NÃO	Democrático
Polônia	Jarosław Kaczyński	Novembro de 2015	SIM	NÃO	NÃO	Moderadamente autoritário
Rússia	Vladimir Putin	Maio de 2000	NÃO	SIM	NÃO	Altamente autoritário
Turquia	Recep Erdoğan	Março de 2003	NÃO	NÃO	NÃO	Autoritário
Venezuela	Hugo Chávez	Fevereiro de 1999	SIM	SIM	SIM	Autoritário

se levantar e se opor a eles. Mais recentemente, na Polônia, os esforços do partido governista Lei e Justiça para desmantelar freios e contrapesos sofreram um revés quando o presidente Andrzej Duda, membro do Lei e Justiça à época, vetou dois projetos de lei que teriam capacitado o governo a promover um expurgo abrangente na Suprema Corte e aparelhá-la, enchendo-a de lealistas.[63] Na Hungria, em contraste, o primeiro-ministro Viktor Orbán enfrentou pouca resistência do partido governante ao fazer sua investida autoritária.

O relacionamento entre Donald Trump e seu partido é igualmente importante, sobretudo considerando o controle pelos republicanos de ambas as casas do Congresso. Líderes republicanos podem escolher se manter leais. Lealistas ativos não apenas apoiam o presidente, mas defendem

publicamente até mesmo as suas iniciativas mais controversas.[64] Lealistas passivos se afastam da atenção pública quando irrompem escândalos, mas continuam a votar com o presidente. Lealistas críticos tentam, em certo sentido, ficar em cima do muro, fazer as duas coisas ao mesmo tempo: eles podem se distanciar publicamente do pior comportamento do presidente, mas não fazem nada (por exemplo, votar no Congresso) que o enfraqueça e, muito menos, possa causar sua queda. Em face de abusos presidenciais, qualquer uma dessas respostas vai habilitar o autoritarismo.

Uma segunda abordagem é de controle. Republicanos que adotam essa estratégia podem apoiar o presidente em muitas questões, de indicações para o Judiciário à reforma tributária ou do sistema de saúde, mas estabelecem um limite. Esta pode ser uma postura difícil de manter. Como membros do mesmo partido, eles estão em posição de se beneficiar se o presidente tiver êxito – contudo, compreendem que o presidente pode infligir danos reais às instituições no longo prazo. Eles trabalham com o presidente sempre que é possível, enquanto, ao mesmo tempo, adotam certas medidas para garantir que ele não abuse do poder, permitindo que continue seu mandato, mas, com sorte, restringindo-o. Por fim, em princípio, líderes parlamentares podem buscar o afastamento do presidente. Isso teria um alto custo político. Derrubar seu próprio governante não só implica riscos de acusação de traição de colegas partidários (imaginem, por exemplo, as reações de Sean Hannity e Rush Limbaugh), mas também traz a possibilidade de se descarrilar toda a agenda legislativa do partido. Isso prejudicaria as perspectivas eleitorais de curto prazo do partido, como aconteceu depois da renúncia de Nixon. No entanto, se a ameaça que vem da Presidência for grave o bastante (ou se o comportamento do presidente começar a prejudicar o seu próprio índice de popularidade), os líderes do partido podem julgar necessário derrubar um dos seus.

Durante o primeiro ano de Trump no cargo, os republicanos responderam aos abusos presidenciais com uma mistura de lealdade e restrição. De início, a lealdade predominou. Porém, depois que o presidente demitiu James Comey em maio de 2017, alguns senadores do GOP se inclinaram

9. Salvando a democracia

Escrever este livro nos fez lembrar que a democracia norte-americana não é tão excepcional quanto às vezes acreditamos que seja. Não há nada em nossa Constituição nem em nossa cultura que nos imunize contra colapsos democráticos. Nós experimentamos catástrofes políticas antes, quando inimizades regionais ou partidárias dividiram de tal modo a nação que ela entrou em guerra civil. Nossos sistemas se recuperaram e líderes republicanos e democratas desenvolveram novas normas e práticas que suportaram mais de um século de estabilidade política. Essa estabilidade, contudo, foi alcançada à custa de exclusão racial e de dominação unipartidária autoritária no Sul. Foi apenas depois de 1965 que os Estados Unidos se democratizaram de maneira plena.[1] E, paradoxalmente, esse processo deu início a um realinhamento fundamental do eleitorado norte-americano, que mais uma vez deixou os partidos muito polarizados.[2] Essa polarização, mais profunda do que em qualquer outro tempo desde a Reconstrução, incitou uma epidemia de quebra das normas que hoje desafia a nossa democracia.

Há uma percepção crescente de que a democracia está recuando em todo o mundo.[3] Venezuela, Tailândia, Turquia, Hungria, Polônia. Larry Diamond, talvez a mais notável autoridade em democracia no mundo, acredita que entramos num período de recessão democrática.[4] Será a presente crise norte-americana parte de uma onda global de retrocesso? Antes da eleição de Donald Trump, afirmações sobre recessão democrática global eram exageradas.[5] O número de democracias cresceu dramaticamente entre os anos 1980 e 1990, chegando ao auge em 2005 e permanecendo estável desde então. Retrocessos dão manchete e capturam nossa atenção, mas para cada Hungria, Turquia e Venezuela há uma

Colômbia, um Sri Lanka ou uma Tunísia – países que se tornaram *mais* democráticos ao longo da última década. A vasta maioria das democracias do mundo – de Argentina, Brasil, Chile e Peru até Grécia, Espanha, República Checa e Romênia, passando por Gana, Índia, Coreia do Sul e África do Sul – permanece intacta. E embora democracias europeias possam estar enfrentando muitos problemas, de economias frágeis ao ceticismo da União Europeia e à reação anti-imigração, há pouca evidência em qualquer uma delas do tipo de corrosão fundamental de normas que temos visto nos Estados Unidos.

Contudo, a ascensão de Trump representa um desafio para a democracia global. Entre a queda do Muro de Berlim e a presidência de Obama, os governos norte-americanos mantiveram uma política externa amplamente democrática. Há numerosas exceções: onde quer que interesses estratégicos dos Estados Unidos estejam em jogo, como na China, na Rússia e no Oriente Médio, a democracia desaparece da agenda. Porém, em grande parte da África, Ásia, Europa oriental e América Latina, os governos norte-americanos usaram pressão diplomática, assistência econômica e outros instrumentos de política externa para se opor ao autoritarismo e pressionar por democratização durante a era pós-Guerra Fria.[6] O período 1990-2015 foi facilmente o quarto de século mais democrático da história mundial – em parte porque as potências ocidentais apoiaram a democracia. Isso pode estar mudando hoje. Sob Donald Trump, o país parece estar abandonando seu papel de promotor da democracia pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria. A administração de Trump é a menos pró-democrática desde a de Nixon. Além disso, os Estados Unidos não são mais um modelo de democracia. Um país cujo presidente ataca a imprensa, ameaça pôr sua rival na cadeia e declara que pode não aceitar o resultado da eleição não pode defender a democracia de maneira crível. Autocratas estabelecidos e autocratas em potencial se sentirão ambos provavelmente encorajados com Trump na Casa Branca. Assim, mesmo que a ideia de uma recessão global da democracia fosse um grande mito antes de 2016, a presidência de Trump – junto com a crise da União Europeia, a ascensão da China e a agressividade crescente da Rússia – pode ajudar a fazer dela uma realidade.

Voltando aos Estados Unidos, nós vemos três futuros possíveis para uma América pós-Trump. O primeiro, e mais otimista, é uma rápida recuperação democrática. Nesse cenário, Trump fracassa politicamente: ou perde apoio público e não é reeleito ou, mais dramaticamente, sofre impeachment ou é forçado a renunciar. A implosão da presidência de Trump e o triunfo da resistência anti-Trump energizam os democratas, que então voltam ao poder e revertem as políticas mais notórias de Trump. Se o fracasso do presidente for grave o bastante, o desencanto público pode até motivar reformas para aprimorar a qualidade da nossa democracia, como ocorreu na esteira da renúncia de Nixon em 1974. Líderes republicanos, tendo pagado um alto preço por sua associação com Trump, podem terminar seu flerte com políticas extremistas. Neste futuro, a reputação dos Estados Unidos no mundo seria rapidamente restaurada. O interlúdio Trump seria ensinado nas escolas, recontado em filmes e recitado em trabalhos históricos como uma era de erros trágicos em que a catástrofe foi evitada e a democracia americana, salva.

Este é certamente o futuro que muitos de nós esperamos. Mas é improvável. Lembrem-se de que a investida contra normas democráticas há muito estabelecidas – e a polarização subjacente que a impulsiona – começou muito antes de Donald Trump ascender à Casa Branca. As grades flexíveis de proteção da democracia americana vêm sendo enfraquecidas há décadas; a simples remoção de Trump não vai restaurá-las de maneira milagrosa. Embora a presidência atual possa em última análise ser vista como uma aberração momentânea com apenas modestas pegadas em nossas instituições, acabar com ela não é o suficiente para restaurar uma democracia saudável.

Um segundo futuro, muito mais sombrio, seria aquele em que Trump e os republicanos continuam a vencer com um apelo nacionalista branco. Neste cenário, um GOP pró-Trump manteria a presidência, ambas as casas do Congresso e a maioria das assembleias estaduais, conquistando, finalmente, uma maioria sólida na Suprema Corte.[7] Ele usaria então técnicas de jogo duro constitucional para fabricar maiorias eleitorais brancas. Isso poderia ser feito através de uma combinação de deportação em larga escala,

restrições de imigração, expurgos em listas eleitorais e adoção de leis rigorosas de identificação de eleitores. Medidas para promover a reengenharia do eleitorado se fariam provavelmente acompanhar pela eliminação da obstrução parlamentar e outras regras que protegem minorias no Senado, de modo que os republicanos possam impor sua agenda mesmo com maiorias estreitas. Essas medidas podem parecer extremas, mas cada uma delas já foi pelo menos contemplada pela administração Trump.

Esforços para dar suporte ao Partido Republicano através da engenharia de uma nova maioria branca seriam, é claro, profundamente antidemocráticos. Medidas desse tipo provocariam resistência de uma gama ampla de forças, inclusive progressistas, grupos minoritários e grande parte do setor privado. Essa resistência poderia levar a uma escalada das confrontações e até a conflitos violentos, os quais, por sua vez, poderiam ocasionar agravamento de repressão policial e aumento das milícias particulares – em nome da "lei e da ordem". Para uma compreensão de como esse tipo de repressão pode ser estruturado, assistam aos vídeos recentes de recrutamento da NRA ou ouçam como os políticos republicanos comentam o movimento Black Lives Matter.

Este cenário de pesadelo não é provável, mas tampouco é inconcebível. É difícil encontrar exemplos de sociedades em que maiorias em retração tenham aberto mão de seu status dominante sem lutar. No Líbano, o declínio demográfico dos grupos cristãos dominantes contribuiu para uma guerra civil de quinze anos. Em Israel, a ameaça demográfica criada pela anexação de fato da Cisjordânia está empurrando o país para um sistema político que dois de seus ex-primeiros ministros compararam ao apartheid. E, mais perto de casa, na esteira da Reconstrução, os democratas do Sul reagiram à ameaça apresentada pelo sufrágio negro com a revogação dos direitos civis dos afro-americanos por quase um século. Embora os nacionalistas brancos restem uma minoria dentro do GOP, a crescente pressão por leis de identificação de eleitores mais rígidas e expurgos nas listas eleitorais – defendidos por republicanos influentes como o procurador-geral Jeff Sessions e o vice-presidente da Comissão Presidencial de Aconselhamento sobre Integridade Eleitoral, Kris Kobach – sugerem que a reengenharia eleitoral esteja na agenda do GOP.

O terceiro futuro pós-Trump, e em nossa opinião o mais provável, é marcado por polarizações, por um distanciamento maior das convenções políticas não escritas e por crescentes guerras institucionais – em outras palavras, uma democracia sem grades de proteção. Trump e o trumpismo podem muito bem fracassar nesse cenário, mas esse fracasso pouco faria para diminuir a divisão entre os partidos ou reverter o declínio da tolerância e da reserva mútuas.

Para vermos como poderá ser a política sem grades de proteção nos Estados Unidos, pensem na Carolina do Norte de hoje. A Carolina do Norte é um clássico *swing state*.* Com uma economia diversificada e um sistema universitário internacionalmente reconhecido, é mais rica, mais urbana e mais bem-educada do que a maioria dos estados sulistas. Também é demograficamente diversificada, com afro-americanos, asiático-americanos e latinos, somando cerca de um terço da população.[8] Tudo isso torna a Carolina do Norte um terreno mais hospitaleiro a democratas do que os estados do extremo Sul. O eleitorado na Carolina do Norte se assemelha ao eleitorado nacional: é equilibradamente dividido entre democratas e republicanos, com democratas dominando em centros urbanos como Charlotte e Raleigh-Durham e republicanos dominando nas áreas rurais.

O estado se tornou, nas palavras do professor de direito da Universidade Duke, Jedediah Purdy, um "microcosmo da política hiperpartidária e da desconfiança mútua crescente no país".[9] Ao longo da última década, grupos partidários travaram batalhas em torno de restrições ao aborto impostas por republicanos, da recusa do governador republicano de considerar o Medicaid (programa de assistência médica a pessoas de baixa renda) como parte da Lei da Assistência Médica Acessível, de uma proposta de emenda constitucional para proibir o casamento entre pessoas do mesmo sexo e, mais celebremente, da Lei de Privacidade e Segurança em Instalações Públicas (a Lei do Banheiro), que proíbe governos locais de permitir a transgêneros usar banheiros públicos para o gênero com o qual se identifi-

* Nos Estados Unidos, *swing state* é o estado que oscila entre democratas e republicanos, com níveis semelhantes de apoio entre os eleitores. (N.T.)

cam.[10] Todas essas iniciativas incitaram uma oposição intensa. Como disse um republicano veterano, a política estadual se tornou "a mais polarizada e agressiva que já vi ... E veja que eu trabalhei para Jesse Helms".[11]

Pela maioria dos relatos, a queda da Carolina do Norte rumo à guerra política total começou depois que os republicanos conquistaram o controle do Legislativo em 2010. No ano seguinte, a Câmara aprovou um plano de redivisão distrital que muitos consideraram "radicalmente manipulado" – distritos foram esculpidos de modo a concentrar eleitores afro-americanos num pequeno número deles, diluindo desse modo o seu peso eleitoral e maximizando o ganho de cadeiras dos republicanos. O pastor progressista William Barber, líder do movimento Moral Mondays, descreveu os novos distritos como "distritos eleitorais apartheid". As mudanças facultaram aos republicanos capturar nove das treze cadeiras estaduais em 2012 – mesmo que os democratas tenham tido votação maior no estado como um todo.[12]

Depois que a vitória governamental do republicano Pat McCrory deu aos republicanos o controle dos três poderes do estado, o GOP estadual buscou consolidar seu domínio em longo prazo. Armados com o governo, ambas as câmaras legislativas e a maioria da Suprema Corte estadual, os líderes republicanos lançaram uma sequência de reformas destinadas a distorcer o jogo político a seu favor. Eles começaram solicitando acesso a dados do histórico dos eleitores em todo o estado.[13] Com essa informação nas mãos, o Legislativo aprovou uma série de reformas eleitorais que dificultava o ato de votar. Eles aprovaram leis rigorosas de identificação de eleitores, reduziram as oportunidades de voto para os mais jovens, acabaram com o pré-registro para adolescentes de dezesseis e dezessete anos, eliminaram a possibilidade de registro no dia da votação e reduziram drasticamente o número de locais de votação em vários condados importantes.[14] Os novos dados permitiram aos republicanos projetar reformas direcionadas contra os eleitores afro-americanos com "precisão quase cirúrgica",[15] como formulou a corte federal de apelação. E, quando cortes de apelação suspenderam a execução das novas leis, os republicanos usaram seu controle dos conselhos eleitorais do estado para implementar várias delas ainda assim.[16]

a uma gama mais vasta do país. Um envolvimento abrangente desse tipo é crucial para isolar e derrotar governos autoritários.

Além disso, enquanto uma coalizão anti-Trump estreita (urbana, secular, progressista) reforçaria os eixos correntes de divisão sectária, uma coalizão mais ampla cortaria transversalmente esses eixos e talvez até ajudasse a minorá-los. Um movimento político que junte – mesmo que temporariamente – apoiadores de Bernie Sanders e gente do mundo dos negócios construiria pontes de comunicação que cruzariam o vasto abismo que se abriu entre os dois principais campos partidários do nosso país. E isso pode ajudar a fomentar mais lealdades transversais numa sociedade que delas tem demasiado pouco. Onde as divisões políticas de uma sociedade têm corte transversal, nós nos alinhamos em lados diferentes de questões com pessoas diferentes em tempos diferentes. Podemos discordar de nossos vizinhos sobre o aborto, mas concordar com eles sobre o sistema de saúde; podemos não gostar das opiniões de um outro vizinho sobre imigração, mas concordar com ele sobre a necessidade de aumentar o salário mínimo. Essas alianças nos ajudam a construir e sustentar normas de tolerância mútua. Quando concordamos com nossos rivais políticos pelo menos às vezes, há uma probabilidade menor de que os vejamos como inimigos mortais.

Pensar em como resistir aos abusos da administração Trump é sem dúvida importante. Entretanto, o problema fundamental enfrentado pela democracia norte-americana continua a ser a extrema divisão partidária – uma divisão estimulada não só por diferenças políticas, mas por fontes mais profundas de ressentimento, inclusive diferenças raciais e religiosas. A maior polarização dos Estados Unidos precede a presidência de Trump e muito provavelmente vai perdurar depois dela.

Líderes políticos têm duas opções diante da polarização extrema. Primeira, eles podem considerar as divisões da sociedade como naturais, mas tentar se contrapor a elas com cooperação e compromissos no nível das elites. Foi o que os políticos chilenos fizeram. Como vimos no capítulo 5, os intensos conflitos entre socialistas e democratas cristãos ajudaram a

destruir a democracia chilena em 1973. Uma desconfiança profunda entre os dois partidos persistiu durante anos, superando a sua repulsão compartilhada pela ditadura de Pinochet.[49] O líder socialista exilado Ricardo Lagos, que deu aulas na Universidade da Carolina do Norte, lembrou que, quando o ex-presidente democrata cristão Eduardo Frei Montalva visitou a universidade, em 1975, pensou que não suportaria conversar com ele – então alegou que estava doente.[50]

Finalmente, porém, os políticos começaram a conversar. Em 1978, Lagos retornou ao Chile e foi convidado a jantar com o ex-senador democrata cristão Tomás Reyes. Eles começaram a ter encontros regulares.[51] Por volta da mesma época, o líder democrata cristão Patricio Aylwin frequentava reuniões de advogados e acadêmicos de diversas origens partidárias, muitos dos quais tinham se cruzado nos corredores dos tribunais enquanto defendiam prisioneiros políticos.[52] Esses encontros do "Grupo dos 24"[53] eram apenas jantares casuais na casa dos membros, mas, segundo Aylwin, eles "consolidaram a confiança entre aqueles de nós que tínhamos sido adversários". Por fim, as conversações frutificaram. Em agosto de 1985, democratas cristãos, socialistas e outros dezenove partidos se reuniram no elegante Circulo Español em Santiago e assinaram o Acordo Nacional para a Transição à Plena Democracia.[54] O pacto constituiu a base da coalizão Concertação Democrática,[55] que desenvolveu uma prática de "consenso político",[56] em cujos termos as principais decisões eram negociadas entre líderes socialistas e democratas cristãos. Não só a Concertação Democrática derrubou Pinochet em um plebiscito em 1988, mas conquistou a Presidência em 1989 e a manteve por duas décadas.

A Concertação desenvolveu um estilo de governo que rompeu nitidamente com a política dos anos 1970. Temerosos de que conflitos renovados pudessem ameaçar a nova democracia chilena, os líderes desenvolveram uma prática de cooperação informal – que os chilenos chamaram de "democracia de acordo" – na qual presidentes consultam os líderes de todos os partidos antes de submeter legislações ao Congresso.[57] A Constituição de 1980 de Pinochet criara um Executivo dominante com autoridade para impor orçamentos mais ou menos de forma unilateral, mas o presidente Aylwin,

um democrata cristão, consultava extensivamente os socialistas e outros partidos antes de submeter propostas orçamentárias.[58] E ele não se limitava a consultar seus aliados. Aylwin também negociava legislação com partidos de direita que tinham apoiado a ditadura e defendido Pinochet.[59] Segundo o cientista político Peter Siavelis, as novas normas "ajudaram a prevenir conflitos potencialmente desestabilizantes tanto no interior da coalizão quanto entre a coalizão e a oposição".[60] O Chile tem sido uma das democracias mais estáveis e bem-sucedidas da América Latina nas últimas três décadas.

É duvidoso se democratas e republicanos podem seguir o caminho chileno. É fácil para os políticos lamentarem a ausência de civilidade e de cooperação, ou se mostrarem nostálgicos dos velhos tempos do bipartidarismo. Entretanto, a criação de normas é um empreendimento coletivo – só é possível quando uma massa crítica de líderes aceita e age segundo novas regras não escritas. Geralmente, isso acontece depois que líderes de todo o espectro compreendem que, se não encontrarem uma nova maneira de lidar com a polarização, a democracia morrerá. Com grande frequência, é só quando os políticos sofrem o trauma de uma ditadura violenta, como aconteceu no Chile, ou mesmo de uma guerra civil, como na Espanha, que o que está em jogo se torna claro.

A alternativa a cooperar apesar da polarização é superar a polarização. Nos Estados Unidos, cientistas políticos propuseram todo um aparato de reformas eleitorais – revogar o redesenho de distritos, primárias abertas, voto obrigatório, regras alternativas para eleição de membros do Congresso, para mencionar apenas umas poucas – capazes de mitigar a inimizade sectária no país.[61] A evidência de sua eficácia, contudo, está longe de ser clara. Nós pensamos que seria mais valioso focar nas duas forças subjacentes que impulsionam a polarização norte-americana: realinhamento racial e religioso e desigualdade econômica crescente. Lidar com essas fundações sociais exige rearranjar o que os partidos políticos dos Estados Unidos representam.

O Partido Republicano foi a principal força motriz do abismo que se abriu entre os partidos.[62] Desde 2008, o GOP tem por vezes se comportado como um partido antissistema em seu obstrucionismo, hostilidade partidária e posições políticas extremistas. Sua marcha de 25 anos para a direita se tornou possível pelo esvaziamento ativo do seu núcleo organizacional.[63] Ao longo do último quarto de século, a estrutura de liderança do partido foi eviscerada – primeiro pela ascensão de grupos outsiders bem-financiados (como o Americans for Tax Freedom, o Americans for Prosperity e muitos outros) cuja habilidade de levantar fundos lhes permitiu mais ou menos ditar a agenda política de muitos mandatários eleitos pelo GOP, mas também pela influência crescente da Fox News e outras mídias de direita. Doadores ricos de fora do partido, como os irmãos Koch, e personalidades influentes da mídia exercem mais influência sobre mandatários republicanos eleitos do que a própria liderança do GOP. Republicanos ainda ganham eleições em todo o país, mas o que antes se chamava de "establishment" republicano hoje se transformou num fantasma. Esse esvaziamento ativo deixou o partido vulnerável à encampação pelos extremistas.

Reduzir a polarização exige que o Partido Republicano seja reformado, quiçá refundado de todo. Em primeiro lugar, o GOP precisa reconstruir o seu próprio establishment. Isso significa recuperar o controle da liderança em quatro áreas principais: finanças, organização de bases, comunicação social e seleção de candidatos. A liderança do partido só vai se transformar se conseguir se libertar das igrejas de doadores externos e da mídia de direita. Isso envolve mudanças importantes: os republicanos precisam marginalizar elementos extremistas; necessitam construir um eleitorado mais diverso, de modo que o partido não dependa mais tão pesadamente de sua base cristã branca decrescente; e eles precisam encontrar maneiras de ganhar eleições sem apelar ao nacionalismo branco ou àquilo que o senador republicano Jeff Flake, do Arizona, chama de "adrenalina do populismo, do nativismo e da demagogia".[64]

A refundação do principal partido de centro-direita dos Estados Unidos é uma exigência difícil de cumprir, mas tal transformação tem precedentes históricos – e sob circunstâncias até mais desafiadoras. E onde ela foi bem-sucedida, a reforma de partidos conservadores foi catalisada pelo renascimento da democracia.[65] Um caso particularmente dramático é a redemocratização da Alemanha Ocidental depois da Segunda Guerra Mun-

dial. Um acontecimento subvalorizado estava no centro dessa realização: a formação da União Democrata Cristã (CDU), de centro-direita, a partir dos destroços de uma tradição de direita conservadora desacreditada.[66]

Antes dos anos 1940, a Alemanha nunca havia tido um partido conservador que fosse bem-organizado e bem-sucedido em termos eleitorais, por um lado, e moderado e democrático, por outro. O conservadorismo alemão foi permanentemente devastado por divisões internas e fraqueza institucional.[67] Em particular, a fortíssima divisão entre protestantes e católicos criava um vácuo na centro-direita que forças extremistas e autoritárias podiam explorar. Essa dinâmica alcançou seu ponto mais baixo com a marcha de Hitler para o poder.

Depois de 1945, a centro-direita alemã foi refundada sobre uma base diferente. A CDU se separou de extremistas e autoritários – ela foi fundada sobretudo por figuras conservadoras (como Konrad Adenauer) com credenciais antinazistas "inatacáveis".[68] As declarações de fundação do partido deixam claro que ele se opunha diretamente ao regime anterior e a tudo aquilo que ele havia representado. O líder da CDU deu uma ideia da escala da ruptura, comentando em 1945: "Um velho mundo desapareceu e nós queremos construir um mundo novo."[69] A CDU apresentou uma visão clara de um futuro democrático para a Alemanha:[70] uma sociedade "cristã" que rejeitava a ditadura e abraçava a liberdade e a tolerância.[71]

A CDU também ampliou e diversificou sua base, recrutando católicos e protestantes para o rebanho. Este era o desafio. Mas o trauma do nazismo e da Segunda Guerra Mundial convenceu os líderes conservadores católicos e protestantes a superar as longevas diferenças que outrora fragmentaram a sociedade alemã.[72] Como formulou um líder regional: "A colaboração estreita de católicos e protestantes, que ocorreu nas prisões, masmorras e campos de concentração, levou ao fim o velho conflito e começou a construir pontes." Ao irem de porta em porta aos lares de católicos e protestantes nos anos de fundação em 1945-46, os novos líderes das duas igrejas deram origem a um novo partido de centro-direita que reformaria a sociedade alemã. A CDU se tornou o pilar da democracia alemã no pós-guerra.

Os Estados Unidos desempenharam um papel importante encorajando a formação da CDU. É de grande ironia histórica, portanto, que hoje os norte-americanos possam aprender com aqueles esforços bem-sucedidos a fim de ajudar a resgatar a nossa própria democracia. Que fique bem claro: nós não estamos igualando Donald Trump ou nenhum outro republicano com nazistas alemães. Contudo, a reconstrução bem-sucedida da centro-direita alemã apresenta algumas lições úteis ao GOP. À semelhança de suas contrapartes alemãs, os republicanos têm hoje que expulsar extremistas de suas fileiras, romper claramente com a orientação autoritária e nacionalista branca da administração Trump e encontrar um meio de ampliar a base do partido além dos cristãos brancos. A CDU pode oferecer um modelo: se o GOP abandonasse o nacionalismo branco e suavizasse sua ideologia extremista de livre mercado, um apelo religioso conservador amplo poderia permitir que ele construísse uma base sustentável, por exemplo, entre protestantes e católicos, e ao mesmo tempo potencialmente atraísse um número substancial de eleitores minoritários.

A reconstrução do conservadorismo alemão veio, é claro, depois de uma catástrofe de grandes proporções. A CDU não tinha escolha, exceto se reinventar. A questão diante dos republicanos hoje é se essa reinvenção pode acontecer antes de mergulharmos numa crise mais profunda. Serão os líderes capazes de reunir a antevisão e a coragem política para reorientar o que se transformou num partido político cada vez mais disfuncional, antes que mais danos sejam causados, ou será que necessitaremos de uma catástrofe para inspirar a mudança?

Embora o Partido Democrata não tenha sido o principal impulsionador da polarização em aprofundamento nos Estados Unidos, ele pode todavia desempenhar um papel em sua redução. Alguns democratas sugeriram que o partido se concentre em recapturar a assim chamada classe trabalhadora branca, ou eleitores brancos sem nível universitário. Este foi um tema destacado na esteira da traumática derrota de Hillary Clinton em 2016. Tanto Bernie Sanders como alguns moderados argumentaram apaixonadamente que os democratas tinham que recuperar os esquivos eleitores operários que os haviam abandonado no Cinturão da Ferrugem,

nos Apalaches e em outras partes.[73] Para isso, argumentaram muitos formadores de opinião, os democratas precisavam recuar de sua adesão aos imigrantes e às assim chamadas políticas de identidade – um termo de definição vaga que costuma abranger a promoção de diversidade étnica e, mais recentemente, iniciativas antiviolência da polícia, como o Black Lives Matter. Num artigo de opinião no *New York Times*, Mark Penn e Andrew Stein instam os democratas a abandonar "políticas de identidade"[74] e moderar sua postura sobre a imigração para recuperar os votos da classe trabalhadora branca. Embora raramente expressa, a mensagem central é a seguinte: os democratas devem reduzir a importância das minorias étnicas para recuperar a classe trabalhadora branca.

Uma estratégia desse tipo pode reduzir a polarização partidária. Se o Partido Democrata abandonasse as reivindicações de minorias étnicas ou as relegasse a um segundo plano na agenda, ele quase certamente recuperaria os eleitores brancos de renda baixa e média. Com efeito, o partido retornaria ao que era nos anos 1980 e 1990 – um partido cuja face pública era predominantemente branca e no qual as bases de minorias eram, pelo menos, parceiras menores. Os democratas começariam – literalmente – a se parecer mais com os seus rivais republicanos. E, à medida que chegassem mais perto das posições trumpistas sobre imigração e igualdade racial (isto é, aceitassem menos de ambas), pareceriam menos ameaçadores aos olhos da base republicana.

Para nós, esta é uma ideia terrível. Buscar diminuir a influência de grupos de minorias dentro do partido – e não podemos enfatizá-lo com vigor bastante – é o caminho errado para reduzir a polarização. Repetiria alguns dos mais vergonhosos erros do nosso país. A fundação da república norte-americana deixou a dominação racial intacta, o que acabou levando à Guerra Civil. Quando democratas e republicanos finalmente se reconciliaram na esteira da fracassada Reconstrução, sua reconciliação se baseou mais uma vez em exclusão racial. As reformas dos anos 1960 deram ao país uma terceira chance de construir uma democracia verdadeiramente multiétnica. É imperativo que consigamos, embora seja uma tarefa de extraordinária dificuldade. Como escreve nossa colega Danielle Allen:

> O fato puro e simples é que o mundo jamais construiu uma democracia multiétnica na qual nenhum grupo étnico em particular tenha uma maioria, na qual igualdade política, igualdade social e economia que empodere a todos tenham sido alcançadas.[75]

Esse é o grande desafio dos Estados Unidos. Nós não podemos nos omitir.

Entretanto, há outros modos de os democratas ajudarem a reestruturar a paisagem política. A intensidade das animosidades partidárias hoje reflete o efeito combinado não só da diversidade étnica crescente, mas também a desaceleração do crescimento econômico, a estagnação dos salários entre a população mais pobre e a desigualdade econômica crescente.[76] A polarização sectária de matiz racial que ocorre hoje reflete o fato de a diversidade racial ter aumentado repentinamente durante um período (de 1975 aos dias atuais) no qual o crescimento econômico desacelerou, sobretudo para aqueles na base da pirâmide de distribuição de renda.[77] Para muitos norte-americanos, as mudanças econômicas das últimas décadas trouxeram diminuição da estabilidade no emprego, aumento das horas de trabalho, menos perspectiva de mobilidade ascendente e, portanto, um crescente ressentimento social.[78] O ressentimento alimenta a polarização. Assim, uma maneira de enfrentar a nossa cada vez mais forte divisão partidária seria lidar com as preocupações de subsistência de segmentos há muito negligenciados da população – qualquer que seja a sua etnia.

Políticas voltadas para a desigualdade econômica podem ser polarizadoras e despolarizadoras, a depender de como são organizadas. Ao contrário de muitas outras democracias avançadas, as políticas sociais norte-americanas se basearam de maneira expressiva no chamado teste de meios – que avalia o nível de pobreza individual ou familiar –, distribuindo benefícios somente para aqueles abaixo de certo patamar de renda ou de outra forma elegíveis. Programas de teste de meios criam a percepção entre muitos cidadãos de classe média de que apenas as pessoas pobres se beneficiam de políticas sociais. E como raça e pobreza têm se sobreposto ao longo da história nos Estados Unidos, essas políticas podem acabar por adquirir um estigma racial. Os oponentes de políticas sociais costumam

utilizar uma retórica racialmente carregada contra programas de teste de meios – as referências de Ronald Reagan a "rainhas da assistência social" ou à "rapaziada" comprando filé com cupom de alimentação é um exemplo clássico.[79] *Assistência social* se tornou um termo pejorativo no país por causa de uma percepção de que os beneficiários não eram merecedores.

Uma agenda de políticas sociais que abandone os rígidos testes de meios em favor dos modelos mais universalistas encontrados na Europa setentrional pode ter um efeito moderador.[80] Políticas sociais que beneficiem a todos – a previdência social e o programa Medicare são exemplos essenciais – podem ajudar a diminuir ressentimentos, construir pontes que atravessem largas faixas do eleitorado norte-americano e consolidar apoio social a políticas mais duráveis de redução da desigualdade – sem dar munição para reações de motivação racial. Seguros de saúde abrangentes são um exemplo notório. Outros exemplos incluem aumentos mais agressivos do salário mínimo ou uma renda básica universal – política que já foi seriamente considerada e até apresentada ao Congresso pela administração Nixon. Ainda outro exemplo são as políticas de assistência à família,[81] ou programas que forneçam licenças remuneradas para pais, creche subsidiada para filhos de pais trabalhadores e educação pré-escolar para quase todos. A despesa dos Estados Unidos com famílias é hoje igual a um terço da média dos países avançados, o mesmo patamar de México e Turquia.[82] Por fim, os democratas poderiam considerar políticas mais abrangentes de mercado de trabalho, como cursos mais extensivos de formação profissional, subsídio a salários para que empregadores possam treinar e manter empregados, programas de estudo-trabalho para estudantes do ensino médio e faculdades comunitárias e auxílios de transporte para empregados deslocados.[83] Políticas desse tipo têm não só o potencial de reduzir a desigualdade econômica que abastece ressentimentos e polarizações, mas também pode contribuir para a formação de uma coalizão ampla durável que realinhe a política norte-americana.

Adotar medidas que enfrentem a desigualdade econômica e social é, sem dúvida, politicamente difícil – em parte por causa da polarização (e do impasse institucional resultante) que essas políticas visam abordar. E nós

não temos nenhuma ilusão sobre os obstáculos para construir coalizões multirraciais – que incluam minorias raciais *e também* a classe trabalhadora branca.[84] Não podemos ter certeza de que políticas universalistas propiciariam bases para uma coalizão desse tipo – mas apenas de que elas representam uma chance melhor que nossos atuais programas de teste de meios. Entretanto, por mais difícil que possa ser, é imperativo que democratas lidem com a questão da desigualdade. Trata-se, afinal, de uma questão de justiça social. A própria saúde da nossa democracia depende disso.

Se comparamos nossa situação presente com crises democráticas em outras partes do mundo e em outros momentos da história, torna-se claro que os Estados Unidos não são tão diferentes de outras nações. Nosso sistema constitucional, embora mais antigo e mais robusto do que qualquer outro na história, é vulnerável às mesmas patologias que mataram a democracia em outros lugares. Em última análise, portanto, a democracia norte-americana depende de nós – os cidadãos dos Estados Unidos. Nenhum líder político isoladamente pode acabar com a democracia; nenhum líder sozinho pode resgatar uma democracia, tampouco. A democracia é um empreendimento compartilhado. Seu destino depende de todos nós.

Nos dias mais sombrios da Segunda Guerra Mundial, quando o próprio futuro do país estava sob risco, o escritor E.B. White foi convidado pelo Conselho de Guerra dos Escritores, criado pelo governo federal norte-americano, a escrever uma resposta rápida à questão "O que é a democracia?". Sua resposta foi modesta, mas inspiradora. Ele escreveu:

> Certamente, o Conselho sabe o que é a democracia. É a fila que se forma sem confusão. É o "não" em não empurre. É o furo no saco de cereais que vaza lentamente; é um amassado na cartola. Democracia é a suspeita recorrente de que mais da metade das pessoas está certa mais que a metade do tempo. É a sensação de privacidade na cabine eleitoral, a sensação de comunhão nas bibliotecas, a sensação de vitalidade em toda parte. Democracia é a carta

ao editor. Democracia é o placar na nona entrada. É uma ideia que ainda não foi desmentida, uma canção cuja letra não desandou. É a mostarda no cachorro-quente e o creme no café racionado. Democracia é um pedido do Conselho de Guerra no meio da manhã, no meio de uma guerra, querendo saber o que é a democracia.[85]

O igualitarismo, a civilidade, o sentido de liberdade e o propósito compartilhado retratados por E.B. White eram a essência da democracia americana em meados do século XX. Hoje, essa visão está sob ataque. Para salvar a democracia, os norte-americanos precisam restaurar as normas básicas que a protegiam no passado. Entretanto, é preciso fazer mais do que isso. Nós temos que estender essas normas por toda uma sociedade diversificada. Temos que torná-las realmente inclusivas. Em seu âmago, as normas democráticas dos Estados Unidos sempre foram saudáveis. Porém, por grande parte da nossa história, elas foram acompanhadas – com efeito, sustentadas – por exclusão racial. Hoje, é preciso fazer essas normas funcionarem numa era de igualdade racial e de diversidade étnica sem precedentes. Poucas sociedades conseguiram ser multirraciais e genuinamente democráticas. Esse é o nosso desafio. Se o respondermos de maneira satisfatória, a América será sem dúvida excepcional.

Notas

Introdução (p.13-21)

1. Os estudiosos de direito constitucional Aziz Huq e Tom Ginsburg chamam essa forma de colapso democrático de "regressão constitucional". Ver Aziz Huq e Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review* 65 (2018); também Ellen Lust e David Waldner, *Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding* (Washington, DC: U.S. Agency for International Development, 2015).
2. Bart Jones, *Hugo!: The Hugo Chávez Story from Mud Hut to Perpetual Revolution* (Hanover, NH: Steerforth Press, 2007), p.225.
3. Steven Levitsky e Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Nova York: Cambridge University Press, 2010); também Scott Mainwaring e Aníbal Pérez-Liñán, *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* (Nova York: Cambridge University Press, 2014).
4. Huq e Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy", p.36.
5. Latinobarómetro. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (pergunta: Democracy -> Scale [country] is democratic). Acesso em: 16 mar 2017.
6. Robert Mickey, Steven Levitsky e Lucan Ahmad Way, "Is America Still Safe for Democracy?", *Foreign Affairs*, mai/jun 2017, p.20-9.

1. Alianças fatídicas (p.23-40)

1. Simonetta Falasca-Zamponi, *Fascist Spectacle: The Aesthetics of Power in Mussolini's Italy* (Berkeley: University of California Press, 1997), p.1.
2. Robert Paxton, *The Anatomy of Fascism* (Nova York: Vintage, 2004), p.90.
3. Falasca-Zamponi, *Fascist Spectacle*, p.2.
4. Ibid.
5. Citado em Richard Evans, *The Coming of the Third Reich* (Nova York: Penguin, 2003), p.308.
6. Hermann Beck, *The Fateful Alliance: German Conservatives and Nazis in 1933: The Machtergreifung in a New Light* (Nova York: Berghahn Press, 2011). Ver também Daniel Ziblatt, *Conservative Parties and the Birth of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).
7. Alexander De Grand, *The Hunchback's Tailor: Giovanni Giolitti and Liberal Italy from the Challenge of Mass Politics to the Rise of Fascism* (Westport, CT: Praeger, 2001), p.241-42.